

MEĐUNARODNA POLITIKA

BEOGRAD
GOD. LXVII, BR. 1162-1163
APRIL-SEPTEMBAR 2016.

U FOKUSU

Dragan Petrović

MIGRANTSKO-IZBEGLIČKA KRIZA
I EVROPA 2015-2016

Kalojan Metodiev

PODELA ISTOK-ZAPAD U EU
U KONTEKSTU IZBEGLIČKE KRIZE

Slobodan Zečević

MIGRACIJE I IDENTITET EVROPSKE UNIJE

Katarina Jonev

AKTIVNOSTI ISLAMSKE DRŽAVE
U SAJBER PROSTORU

ANALIZE

Maja Sahadžić

NEPOSREDNA DEMOKRACIJA
U ASIMETRIČNOM FEDERALNOM UREĐENJU
U BOSNI I HERCEGOVINI

Ivan Dujić

SOCIJALNA SIGURNOST
U DRŽAVAMA LATINSKE AMERIKE:
UTICAJ EKONOMSKE I POLITIČKE KRIZE
U VENECUELI NA PROCES
LATINOAMERIČKE INTEGRACIJE

DOKUMENTI



Institut za međunarodnu
politiku i privredu

MEĐUNARODNA POLITIKA

Makedonska 25, 11000 Beograd, poštanski fah 413, tel. +381 11 3373 824 (glavni i odgovorni urednik)
Tel./fax 337 38 25 (pretplata), e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs
Internet: www.diplomacy.bg.ac.rs/medjunarodna.htm, izlazi tromesečno

UDK 327

ISSN 0543-3657

Godina LXVII, br. 1162-1163, april-septembar 2016.

Izdavač

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

Direktor Instituta

Prof. dr Branislav Đorđević

Glavni i odgovorni urednik

Dr Dragan Đukanović

Zamenik glavnog i odgovornog urednika

Dr Dragan Petrović

Sekretar redakcije

Dr Vladimir Trapara

Izdavački savet

Prof. dr Tanja Mišćević (predsedavajuća), glavni pregovarač Srbije sa EU
vanredni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Milica Delević,

docent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Duško Lopandić, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd

Prof. dr Obrad Račić, redovni profesor,

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Ivo Visković, redovni profesor,

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Milan Šahović, naučni savetnik,

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prof. dr Luka Brkić, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, Hrvatska

Dr Hue Li, Institut za svetsku ekonomiju i politiku

Kineske akademije društvenih nauka Peking, Kina

Dr Žoltan Hajdu, Mađarska akademija nauka, Pečuj, Mađarska

Jorgos Leventis, Univerzitet Ujedinjenih nacija

i Međunarodni bezbednosni forum, Levkozija, Kipar

Dr Mihail M. Lobanov, Institut za ekonomiju Ruske akademije nauka, Moskva, Rusija

Dr Hrvoje Butković, Institut za međunarodne odnose i razvoj, Zagreb, Hrvatska

Prof. Nikoleta Sirgi, Fakultet za ekonomiju Univerziteta Zapadni Temišvar,

Temišvar, Rumunija

Dr Zoila Gonsales Maikas, Institut za međunarodne odnose, Havana, Kuba

Dr Biser Bančev, Institut za balkanske studije Bugarske akademije nauka,

Sofija, Bugarska

Prof. dr Joakim Beker, Institut za međunarodnu ekonomiju i razvoj Univerziteta za ekonomiju i poslovnu administraciju, Beč, Austrija

Uredništvo

Dr Milovan Radaković, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Ana Jović-Lazić, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Aleksandar Jazić, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Slobodan Janković, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Ivan Dujčić, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Vidoje Golubović, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Žaklina Novičić, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prof. dr Miroslav Mladenović, vanredni profesor,
Fakultet bezbednosti, Beograd

Prelom

Sanja Balović

Lektura

Maja Jovanović

Štamparija

„Mala knjiga +“, Novi Sad

Tiraž:

300 primeraka

Godišnja pretplata

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

Za inostranstvo

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

Oglasi

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

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

Objavljivanje ovog broja časopisa *Međunarodna politika* podržala je
kompanija „Dunav osiguranje“, a.d.o., Beograd

MEDUNARODNA POLITIKA

UDK 327 Godina LXVII, br. 1162-1163, april-septembar 2016. ISSN 0543-3657

Sadržaj

U FOKUSU

<i>Dragan Petrović</i> Migrantsko-izbeglička kriza i Evropa 2015-2016	5
<i>Kalojan Metodiev</i> Podela Istok-Zapad u EU u kontekstu izbegličke krize	20
<i>Slobodan Zečević</i> Migracije i identitet Evropske unije	30
<i>Katarina Jonev</i> Aktivnosti Islamske države u sajber prostoru	46
<i>Duško Lopandić</i> Na tragu budućnosti: decenije koje dolaze	62

ANALIZE

<i>Maja Sahadžić</i> Neposredna demokracija u asimetričnom federalnom uređenju u Bosni i Hercegovini	73
<i>Ivan Dujčić</i> Socijalna sigurnost u državama Latinske Amerike: uticaj ekonomske i političke krize u Venecueli na proces latinoameričke integracije	86

<i>Miloš Petrović</i> Evropska služba za spoljne poslove: sporedan akter u evropskoj diplomatiji	104
<i>Aleksandar Jazić</i> Period tranzicije i ekonomske reforme u državama Višegradske grupe	116
<i>Dragica Luković-Jablanović</i> Slobodne zone: instrument ekonomskog državnštva	134
<i>Pero Petrović, Milenko Dželetović</i> Indija i Kina u novom svetskom ekonomskom poretku	153
 PRIKAZI	
Jelica Gordanić: Duško Lopandić, Vreme sjaja, vreme tame - diplomate u vrtlogu istorije od XIII veka do 1941. godine	167
Vladimir Trapara: Ги Меттан, Запад – Россия: тысячелетняя война. История русофобии от Карла Великого до украинского кризиса	170
 DOKUMENTI	
GOVOR PREDSEDNIKA REPUBLIKE POVODOM OBELEŽAVANJA STOGODIŠNJICE BITKE NA KAJMAKČALANU	175

UDK: 323.28(5-15)(4)
Biblid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 5-19
Pregledni članak
Primljen: 25.5.2016.

Dr Dragan PETROVIĆ¹

Migrantsko izbeglička kriza (sa prostora Bliskog istoka i Severne Afrike) i Evropa 2015-2016.

SAŽETAK

Poslednjih godina vidljiv je talas migracija ka Evropi, posebno zemljama EU sa Bliskog istoka, Severne i subsaharske Afrike. Ovaj proces je, naročito, tokom 2015. kalendarske godine imao masovan pritisak migranata sa jugoistočnog pravca, posebno preko Balkanskog poluostrva ka Srednjoj i Zapadnoj Evropi, posebno ka Nemačkoj.

U radu se analizira proces migracija populacije Bliskog istoka, severne i subsaharske Afrike ka Evropi poslednjih godina, prouzrokovan dobrim delom sukobima i nemirima u ovim delovima sveta, kao i siromaštvom. Analizira se i geopolitička dimenzija migracija sa ovih prostora, posebno ratom zahvaćene Sirije ka EU i Evropi. Evropska unija do sada po ovom pitanju nailazi na veliki izazov i nejedinstvo svojih članica, što dodatno proširuje samu višedimenzionalnu krizu Unije koja je u toku.

Ključne reči: Migracije; Evropa, Evropska unija; Bliski istok, severna i subsaharska Afrika; Migrantska kriza.

¹ Dr Dragan Petrović, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, drdraganpetrovic83@gmail.com, draganp@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima - spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2016. godine.

Još iz kolonijalnih vremena, posebno od perioda dekolonizacije, migrantski talasi sa vanevropskog područja zapljuskivali su Evropu.² Naročito su razvijene kapitalističke zemlje Zapadne i Srednje Evrope bile interesantne za vanevropska područja kao migrantska oblast i to najmanje iz dva važna razloga. Prvo kao bivše kolonijalne sile, koje su i nakon procesa dekolonizacije uglavnom zadržale neki vid saradnje ili čak i interesnog povezivanja sa bivšim metropolama (poput Komonvelta, Francuske zajednice, a potom Frankofonije, i dr.). Drugi razlog je što su upravo zemlje Zapadne i Srednje Evrope posebno ekonomski razvijene i stoga interesantne kao migratorna područja, uključujući i migrante iz vanevropskih područja. Tome treba dodati i to, da je EU posebno institucionalizovano pomagala različitim oblicima socijalne pomoći i brige za potencijalne migrante, azilante, raseljena lica koja bi dospevala na legalan način na njeno tlo i dobijala određeni status. Najzad, na područjima ovih delova Evrope i EU vremenom se već stvorilo više emigrantskih zajednica, uključujući i različite vanevropske prostore porekla.

Naročiti migratorni pritisak ka zemljama Unije dolazi upravo sa afričkog kontinenta, preko Severne Afrike i iz Azije, preko Bliskog istoka. Zbog toga je EU donela više propisa koji se tiču odnosa prema migrantima, azilantima i dr.³ Međutim, radi veće efikasnosti, zemlje članice su na nacionalnom nivou donele niz rešenja u pokušaju odbrane od nelegalnih migracija.⁴

U zapadnoevropskim državama već se formirao jedan sloj imigranata poreklom iz tzv. Trećeg sveta. Njihov nukleus su pripadnici naroda, bivših kolonija, koji su još u kolonijalnoj eri različitim povodima, dolazili da žive, a mnogi su i ostali trajno u svojim tadašnjim metropolama. U periodu borbe za nezavisnost tih kolonija, jedan deo autohtonog stanovništva je zbog svoje saradnje sa kolonijalnim vlastima, posebno nakon dobijanja nezavisnosti tih zemalja, sigurnost i novi život potražio upravo u metropolama. Tako je u alžirskom slučaju 40-50 000 pripadnika profrancuskih kolonijalnih trupa (tzv. harki), 1962. izbeglo za Francusku u strahu od odmazde novih alžirskih

² Dragan Petrović, Nataša Tomić, "Evropa i migracije sa vanevropskih područja - istorija i sadašnji procesi", Kultura polisa, Broj 29, Beograd, 2016, str. 95-107.

³ European Commission, *Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries, Determinants and Effects*, Volume 3, National Background Papers Mashreq (Egypt, Palestine, Jordan, Lebanon, Syria), EU Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010; Takođe videti i European Commission, *Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries, Determinants and Effects*, Volume 2, National Background Papers Maghreb (Morocco, Algeria, Tunisia), Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010.

⁴ Mirjana Morokvašić, "Migracije u Evropi: Zabrinutost povodom proširenja EU na istok", Stanovništvo, 1-4, 2003, Beograd, str. 131-145; Takođe videti i *Hommes et migrations, Paris, anne. 2011; Drinka Peković: "Effects of Migration Flows on the Host Country Labour Market Following the 2004 EU Enlargement"*, Stanovništvo, br. 2 za 2011, Beograd, pp. 51-71.

vlasti. Tako se taj prvi, multietnički i često multirasni sloj imigranata iz Trećeg sveta u velikim zapadnoevropskim metropolama širio. On se širio i dalje zbog visokog nataliteta, dolaska ostalih članova šire i uže porodice emigranta, a paralelno s tim je tekao jedan proces dolaska ljudi iz Trećeg sveta u potrazi za poslom u zapadnoevropskim zemljama. U slučaju zapadnoevropskih sredozemnih zemalja, naročito je Francuska ta koja ima brojno stanovništvo, multirasno, poreklom iz bivših kolonija i tzv. Trećeg sveta u celini. U slučaju Španije, taj sloj stanovništva nije veliki, ali zato postoji priliv različitim povodima, emigranata iz Latinske Amerike, od kojih je značajan deo bele rase. U Italiji, je u pitanju porast migranata iz Trećeg sveta, zbog privremenog rada, ili čak trajnog naseljavanja iz ekonomskih razloga. U Grčkoj⁵, a posebno u Balkanskim zemljama i zemljama Crnomorske regije sa postsovjetskog prostora, taj sloj emigranata iz Trećeg sveta je sve do poslednjih godina i migrantskih talasa sa Bliskog i Srednjeg istoka bio (izrazito) malobrojan.

Vremenom su visoka socijalna davanja po standardima Evropske unije (u daljem tekstu: EU) privlačila brojne populacije i migrantske talase da dolaze u evropske zemlje. Ipak poslednji veliki talas migracija pretežno arapskog i drugog muslimanskog stanovništva sa Bliskog istoka, Srednjeg istoka (Avganistan), severne Afrike, sa akcentom na Siriji, po svom obimu i kontinuitetu do sada je neviđen na evropskim prostorima i, između ostalog, zaljuljao je i pretilo da ugrozi i same temelje EU. Jer EU do sada je funkcionisala na zajedničkim principima, interesima i uglavnom konsenzusu svojih članica kako međusobno, tako i u relacijama sa centralnim telima Unije u Briselu i Strazburu. Migrantska kriza je naročito tokom jeseni 2015. godine pokazala u tom pravcu u više navrata krupne razlike, pa je više zemalja članica u praksi odustajalo od zajedničke platforme i dogovora po ovom važnom pitanju migrantske krize i primenjivalo, ili makar najavljivalo da će primenjivati, zasebne mere u sučeljavanju sa migrantskim talasom. To se, naročito, odnosi na zemlje Jugoistočne Evrope članica EU koje su se zbog geografskog činioca najneposrednije našle na udaru migrantskog talasa.

Savremeni migrantski talas sa Bliskog istoka i Severne Afrike ka EU i njegova kulminacija 2015. godine

Masovne migracije ka Evropi najnovijeg datuma vezane su za pokretanje širokih masa stanovništva Bliskog istoka, Severne Afrike, pa i Avganistana. Ovi procesi su se u daleko manjoj meri odvijali i prethodnih godina, najviše zbog siromaštva i društvene i političke nestabilnosti ovih regiona i privlačnosti koje u njihovim očima ima Evropa sa aspekta bogatstva i regulisanih uslova života,

⁵ Lois Labrianidis and Sykas Theodosios, Immigrants' employment strategies and their economic welfare: the case of the Greek countryside, Southeast European and Black Sea Studies, Routledge, Taylor-Francis Group, Oxon UK, June 2011, pp. 133-153.

socijalnih nadležnosti, ali i već formirane i brojne migrantske zajednice u njima. Zbog izuzetno male kvote koja je krajnje simbolična u pravcu dozvoljenih migracija za zemlje EU, koja se uglavnom jednokratno odobravaju za određene neuralgične tačke u okruženju (poput sirijske krize), potrebe dobijanja vize, stotinama hiljada migranata preostaje pokušaj ilegalnog ulaska na tlo Evrope, pre svega Unije. Veliki kontrast između razvijene i visokim standardima regulisane EU i evropskih zemalja u celini, u odnosu na susedne geografske regije Severne i subsaharske Afrike, Bliskog istoka, rezultirale su stalnim migratornim pritiskom ka Evropi. Kolonijalno nasleđe i formiranje migrantskih zajednica naroda od populacije bivših kolonija u zapadnoevropskim zemljama, samo je inicijalna baza za stalno proširivanje migrantskih talasa ka evropskom području.⁶

Migrantski talasi zapljuskuju naročito južnu Evropu, pre svega preko Mediterana, ali i Balkana. Proteklih petnaest godina računa se da je oko 25 000 ljudi izgubilo život pokušavajući da ilegalno uđe u zemlje Evropske unije.⁷ Tokom 2014. kalendarske godine dolazi do porasta prispeća migranata u zemlje EU u odnosu na prethodnu kalendarsku godinu od oko 250% sa područja Bliskog i Srednjeg istoka i iz Afrike (uglavnom Severne i oboda Saharskog područja, računajući i Rog Afrike - Somalija, Eritreja, Etiopija, i dr.). Dakle te 2014. kalendarske godine sa navedenih vanevropskih područja u zemlje EU ilegalno je ušlo preko 280 000 migranata. Polovina od tog broja je došla konkretno iz Sirije, Avganistana i Eritreje, što su područja koja su tada posebno bila zahvaćena nemirima i sukobima. Najveći deo ilegalno useljenih migranata u zemlje EU tokom 2014, kao i prethodnih godina, u Uniju je ušao preko Italije i drugih mediteranskih područja južne Evrope.⁸

U prvom polugodištu 2015. godine došlo je do porasta vanevropskih nelegalnih migracija za 175% u odnosu na isti period 2014. godine, odnosno do dolaska preko 340 000 migranata. Njih oko 2 000 izgubilo je život prilikom pokušaja da nelegalno uđu u Uniju sa prostora Mediterana samo u ovom periodu.⁹ Ono što je sledeća specifičnost priliva migranata u 2015. godini je da mediteranska ruta, gde je naročito važna Italija, gubi prvenstvo u prilivu migranata: u ovoj kalendarskoj godini najfrekventnija ruta priliva ilegalnih migranata je preko Turske, Grčke i Balkana. Afrički migranti (uglavnom iz severne Afrike, Nigerije, Eritreje i Somalije) najčešće i dalje dolaze preko mediteranske rute, dakle u Italiju i zemlje Unije zapadnog dela Mediterana (Francuska, Španija, i dr.), dok su daleko brojniji ilegalni migranti tokom 2015. koji dolaze preko Turske, balkanskom rutom i to iz Sirije (oko polovine svih ilegalnih migranata) i Avganistana (više od 20%). Samo u prvih osam meseci 2015. godine broj imigranata u zemlje EU sa navedenih vanevropskih

⁶ <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1290967>

⁷ <http://bif.rs/2015/08/evropa-protiv-izbeglica-i-migranata-tvrđava-blagostanja-ili-sebicnosti/>

⁸ "Annual Risk Analysis 2015", Frontex, 27 April 2015, pp. 58-60.

⁹ [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/Policy-Brief-Migration-final-CO%20\(2\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/Policy-Brief-Migration-final-CO%20(2).pdf)

područja premašivao je pola miliona, a najveći deo njih dospao je u Nemačku, Francusku, Italiju i Švedsku, dok su s druge strane, naročito od jeseni te godine i dodatnog porasta priliva imigranata, mnoge druge zemlje Unije izrazile rezerve, pa čak i direktno odbijale da prime nove izbeglice.¹⁰

Ukupan broj izbeglica tražilaca azila, i interno raseljenih tražilaca azila, i interno raseljenih lica u svetu premašio je 50 miliona - navodi se u prošlogodišnjem saopštenju Agencije UN za izbeglice, uz upozorenje da je to najveći broj nakon Drugog svetskog rata. Zbog rata u Siriji, zbog nestabilnosti u Libiji i Iraku, zbog opštih previranja na Bliskom istoku i severnoj Africi, zbog rasta disproporcije između bogate i sređene Evrope i siromaštva planetarnog juga, raste migrantski pritisak poslednjih godina ka „Starom kontinentu“, posebno zemljama Unije. U tom pravcu Unija kao celina ne samo da nema jedinstvenu i razrađenu strategiju, već se i one mere koje su donete po tom pitanju u Briselu selektivno krše od najugroženijih, po ovom pitanju, zemalja članica.¹¹ Još tokom prethodnih godina izgrađene su specijalne ograde kao brana migrantskom talasu u Seuti i Melilji,¹² dva grada enklave u mediteranskom priobalju Maroka koji još pripadaju Španiji.¹³ Takođe, migranti pokušavaju da se domognu obala Španije prolaskom morskim putem. Druga važna ruta za dolazak migranata u Evropu i EU je Libija. Njena duga, ravna peščana obala, ali i slabe centralne vlasti nakon svrgavanja Gadafija, povoljna je za ukrcavanje hiljada migranata iz arapskog sveta i subsaharske Afrike koji pokušavaju da stignu do Starog kontinenta, pre svega iskrcavanjem na dugačke obale i ostrva Italije i Malte.¹⁴

¹⁰ Frontex, 14 Septembar 2015.

¹¹ file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/vanselm.pdf Joanna Vam Selm, „Are asylum and immigration really a European Union issue; file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/CEPS+PB332+Refugee+Crisis+in+EU_0.pdf CEPS Policy brief *The 2015 Refugee Crisis in the European Union* Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madelin Garlick and Violeta Moreno-Lax, numero 332, September 2015.; file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/54524-191583-1-PB.pdf Viljar Veebel, Raul Marcus, „Europe Refugee Crisis in 2015, and Security Threat from the Baltic Perspective, *Journal of politics and Law*, vol 8, no 4, 2015, Published Canadian center of Science and Education,

¹² <http://bif.rs/2015/08/evropa-protiv-izbeglica-i-migranata-tvrđava-blagostanja-ili-sebicnosti/> Španija je prva zemlja u okviru EU koja je počela da diže ograde na svojim granicama prema „Trecem svetu“, tako što je još pre dvadeset godina, devedesetih, počela da diže u početku obične ograde oko Seute (dužine osam kilometara) i Melilje (dužine 11 km), koje su potom ojačavane do današnje visine od šest metara bodljikave žice i to trostruke paralelne ograde, snabdevene kamerama i senzorima.

¹³ Španija je iz kolonijalnih vremena raspolagala obalskim sredozemnim delom Maroka, tzv. El Rif, koji je pošto je ova zemlja stekla nezavisnost od Francuske 1956. godine tri godine kasnije dobio nezavisnost i pripojen Maroku. Međutim, to nije važilo i za ove dve luke koje su ostale u posedu Španije, kao i Kanarska ostrva sve do današnjih dana, a i Madrid ih tretira kao sastavni deo nacionalne teritorije a ne kao prekomorske posede.

¹⁴ Dragan Petrović, *Geopolitika Sredozemlja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2012, potpoglavlje „Migracije u Sredozemnom basenu“, str. 171-175.

Pre dve godine tu je došlo do jedne od najvećih nesreća kada je brod sa migrantima potonuo nadomak italijanske obale i tom prilikom udavilo se oko 400 ljudi. Italija je preko svoje obalske patrola i mornarice pojačala operacije zaštite od švercovanja migranata, ali i pomoći u slučaju nesreća. EU je potom preuzela delom kontrolu ovog pravca, u početku sa nedovoljno sredstava kada je i broj nesrećnih migranata koji su nastradali bio veliki, da bi se ova operacija pojačala i sa nešto više uspeha i uloženi sredstava u poslednjoj godini.¹⁵

Kada su u pitanju Alžir i Tunis odavde se tek, tu i tamo, održavaju izvesni krijumčarski lanci, koji pokušavaju da stignu do obala evropskih susednih zemalja (Francuske, Italije i Španije), ali to se odvija u daleko manjem obimu nego što je to slučaj sa Libijom. Najveće nesreće i potapanja brodića koji krijumčare migrante upravo su se poslednjih godina dešavala na putu od Libije ka Italiji.

Najzad najfrekventnije migracije ka Evropi proteklih nekoliko godina, sa amplitudom u 2015. godini, dolaze iz Sirije, a u manjoj meri i drugih zemalja regije (Iraka, Avganistana, i dr.) preko Turske, ili pomorskim putem preko Grčke, i dalje balkanskom rutom ka Nemačkoj i drugim zemljama EU zapadne i srednje Evrope.

U delu stručne i šire javnosti kalkuliše se da i pored kulturne bliskosti zemalja EU i, s druge strane, SAD-a i anglosaksonskih sila u celini, postoje i određene geopolitičke razlike. To se, između ostalog, pored razlika geopolitičke prirode, recimo nemačke ili francuske geopolitike u odnosu na atlantizam, može sagledati u savremenom svetlu i kao razlika interesa SAD-a prema pojavi i snaženju evra u odnosu na poziciju dolara kao svetskog sredstva plaćanja. Tako je, između ostalog, i francuski geopolitičar Aleksandar Del Val ukazao na određene geopolitičke protivrečnosti i spregu interesa atlantističkih snaga sa islamskim faktorom u pravcu doziranja rasta i snaženja jedinstvene Evrope, a posebno negativan odnos ove geopolitičke ose je prema snaženju Rusije.¹⁶ Oni koji u zaveri vide podsticaj migrantskog talasa i njegovog usmeravanja ka Starom kontinentu poslednjih nekoliko godina spominju čak i neke elemente projekta „Pan Evrope”.¹⁷ U svakom slučaju, izvesne protivrečnosti interesa u samoj migrantskoj krizi između zemalja EU, posebno onih koje se zbog geografskog faktora nalaze direktnije na udaru migrantskog talasa i atlantskih sila, pre svega SAD-a i Britanije koje se ne nalaze u takvoj poziciji, realno postoje. Ako imamo u obzir niz vojnih intervencija SAD-a, koje je često pratila u tom poduhvatu i Britanija na širem

¹⁵ <http://bif.rs/2015/08/evropa-protiv-izbeglica-i-migranata-tvrdava-blagostanja-ili-sebicnosti/>

¹⁶ Aleksandar Del Val, *SAD i islam, zavera protiv Evrope*, „Službeni list SRJ”, Beograd, 1997.

¹⁷ <http://www.intermagazin.rs/deo-velikog-plana-namerno-izazvali-migracije-da-bi-unistili-evropu/> Ovde se spominje i pretpostavka da projekat Pan Evrope čiji je idejni tvorac Kalergi sumnjiv po njima, između ostalog, jer je i sam „bio iz mešanog braka”.

prostoru Bliskog i Srednjeg istoka ali i Severne Afrike u poslednjih najmanje deceniju i po (Avganistan, Irak, Libija, Somalija, Sirija, «Arapska proleća», i dr.), onda možemo konstatovati da izvesna uloga ovih sila na širem prostoru odakle sada polazi migrantski talas ka zemljama Evrope i EU sigurno postoji. Interesantno je da je nakon anglo-američke intervencije u Avganistanu 2001, tokom narednih godina došlo do povećavanja površina uzgoja maka u ovoj zemlji (više od dva puta) od koje se dobija preko 90% svetske proizvodnje heroina. Najveći deo tog heroina, baš kao i drugih važnih droga (marihuana, hašiš iz Latinske Amerike), preko albanske mafije sa Kosova i u preradi na teritoriji Albanije švercuje se upravo ka Evropi balkanskom rutom. U tom pravcu za приметiti je da ta droga najviše pogađa zemlje EU, a u nešto manjoj meri, kada je reč o heroinu iz Avganistana, zemlje postsovjetskog prostora i Kinu, pa je jedan od glavnih pravaca delovanja Šangajske organizacije za bezbednost (ŠOS) prevencija švercerskih kanala droge prema svojim prostorima. U geopolitičkom smislu, navedeni putevi droge dakle ne ugrožavaju primarno anglosaksonske sile, već druge planetarne centre moći, pa je svakako interes Evrope i EU da se dotok droge sa navedenih pravaca na svaki način onemogućí, ili makar omeđí.¹⁸

Problemi u društvu zapadnoevropskih zemalja koje imaju već formiran sloj stanovništva poreklom iz Trećeg sveta javljaju se u okviru njihove manje spremnosti da se uklope u postojeću kulturu. Tačnije, oni najčešće formiraju svoja naselja i četvrti grada, često prigradska mesta (u Francuskoj tzv. „banlije“), sa svojim civilizacijskim normama¹⁹, što nekad može dovesti i do sukoba sa delom domaćeg stanovništva (incidenti), ili, kao što je to recimo bilo 2006. u pariskim i nekim drugim francuskim predgrađima, kada su naizgled sitni nesporazumi prerasli u prave, masovne sukobe sa policijom i predstavnicima vlasti.²⁰ U Nemačkoj i Austriji su brojni migranti poreklom iz Turske (Turci i Kurdi) i Bliskog istoka, koji se teško uklapaju u kulturne norme ovih zemalja. Zapadnoevropske zemlje se stoga poslednjih par decenija radije opredeljuju da u potrazi za radnom snagom, pribegavaju

¹⁸ Dragan Petrović, *Savremeni svet 2006-2008*, potpoglavljje „Svetski put droge, Avganistan i Kosovo“, Nova srpska politička misao, Beograd, 2008, str. 23-31.

¹⁹ U sociološkom smislu zapravo se radi o subkulturi, dakle egzistiranju jednog kulturnog i civilizacijskog oblika, paralelno sa vladajućom kulturom. O sukobima u Francuskoj dela populacije neevropskog migrantskog porekla i države, ali i političkih opcija, koju posebno predvodi Marin Le Pen i Nacionalni front, a u manjoj meri i neki krugovi u UMP i drugim desnim pa i centrističkim političkim strankama, više u Dragan Petrović, *Francuska na raskršću*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, str. 157-158.

²⁰ O nemirima i sukobima u francuskim predgrađima 2006. godine, stanovništva poreklom iz bivših francuskih kolonija sa policijom i brojnim pratećim incidentima u Dragan Petrović, *Savremeni svet 2006-2008*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2008, str. 58-59. O migracijama u Francusku sa vanevropskih područja u Dragan Petrović, *Geopolitika Francuske*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013, str. 34-36; Dragan Petrović, „Demografija Francuske – istorijska analiza i savremeno stanje“, *Demografija Međunarodni časopis za demografska i ostala društvena istraživanja*, knjiga H, Beograd, 2013, str. 143-150.

prijemu migranata iz istočnoevropskih, bivših socijalističkih zemalja i Balkana, nego kad su u pitanju migranti iz Trećeg sveta. Pojačava se zakonska barijera prema primanju novih migranata iz tih krajeva, a u isto vreme se jača kontrola granica i sistem sankcija u odnosu na ilegalnu emigraciju, uključujući efikasniji sistem njihove (ilegalnih emigranata) ekstradicije. Sličan problem postoji sa Romima, albanskom emigracijom, zatim jugoslovenskim muslimanima (tzv. Bošnjacima), koji su se tokom poslednje dve decenije često koristili mogućnošću traženja statusa izbeglica iz političkih razloga, da bi dobili makar privremenu vizu i pravo ostanka i ekonomskih donacija, i privilegija u zapadnoevropskim zemljama.

Teroristički napadi u Parizu su paralelno sa velikim, do sada neviđenim po svom obimu i pritisku migrantskim talasom iz Sirije ali i Bliskog istoka u celini, kao i iz Afrike, tokom 2015. godine²¹ izvršili veliki udar na svest javnog mnjenja u Evropi.²² Ovome treba dodati i odijum u vezi niza incidenata koje migrantska populacija pravi krajem 2015. i početkom 2016. godine, naročito u Nemačkoj (silovanja, krađe, tuče i drugi incidenti). Ovo će sigurno rezultirati povećanom netrpeljivošću prema postojećoj migrantskoj populaciji i još više smanjenjem spremnosti na prijem novih migranata. U EU se sve više pokazuje nejedinstvo oko migrantske politike i nespremnost za prijem novih migranata.

Međutim, najveći podsticaj porastu migracija sa područja Bliskog i Srednjeg istoka i Afrike ka Evropi, i posebno zemljama EU, dala je u 2015. godini upravo kriza u Siriji. Već je četiri i po godini od izbijanja unutrašnjih sukoba u ovoj bliskoistočnoj zemlji. Broj interno raseljenih lica u samoj Siriji je preko devet miliona, a još blizu 4,5 miliona napustilo je zemlju. Upravo odatle se i regrutuje veoma značajan deo izbeglica koje su tokom 2015. i u nešto manjoj meri početkom 2016. predstavljale veliki izbeglički talas ka

²¹ file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/Policy-Brief-Migration-final-CO%20(1).pdf

²² Teroristički napadi u Parizu višestruko i teško će pogoditi najviše u unutrašnjem političkom životu Francuske upravo Olanda i njegovu vladajuću Partiju socijalista. Naime, Partija socijalista je ona za koju najviše glasa deo francuske populacije migrantskog, i što je posebno važno multirasnog i multikonfesionalnog dela stanovništva. Zapravo, ovaj deo populacije gotovo da u ozbiljnijem udelu i ne glasa za UMP, centrističku stranku Bajrua, Domenika De Vilpena, a da ne govorimo za Nacionalni front. Partija socijalista se tradicionalno optužuje da je popustljiva prema migrantima. Bilo kakva napetost između dela francuske populacije migrantskog porekla, posebno neevropskog porekla, dovodi do homogenizacije domicilnih Francuza i do rasta uticaja desnijih stranaka, naročito Nacionalnog fronta, a u manjoj meri i UMP i ostalih sličnih. U tom pravcu, kako u Francuskoj paralelno sa promenama u svetskom poretku, koji ide ka multipolarizmu, postoji nezadovoljstvo aktuelnom politikom zvaničnog Pariza koja suviše naginje ka Vašingtonu u odnosu i na tradicionalu politiku, a i u odnosu na mogućnosti, što predstavlja jačanje praktično svih stranaka sem vladajuće Partije socijalista. Poslednji teroristički napad će manje odgovarati i opozicionoj antiameričkoj i antiglobalističkoj stranci izražene levice Melanšona, a najveći dobitak imaće Nacionalni front, što je bilo vidljivo već na regionalnim i lokalnim izborima krajem 2015. godine.

Evropi, i što je posebno značajno, preko Balkanske rute. Balkanska ruta migratornog pritiska, podrazumeva najmanje dva važna pravca: Iz Turske kopnenim putem ka Bugarskoj i manjoj meri Grčkoj, ka srcu Balkana i središnje Evrope; Drugi pravac koji pomorskim putem dolazi do grčkih ostrva i obale i odatle vodi ka Makedoniji, Bugarskoj, i u manjoj meri ka Italiji ili nekom drugom pomorskom pravcu ka srcu Evrope, jer je konačni pravac uglavnom Nemačka, Francuska, zemlje Skandinavije i Beneluksa, eventualno Italija, i u mnogo manjoj meri druge zemlje EU.

Sirijska kriza kao veliki podsticaj migracionim procesima ka EU 2015. godine

Na pokretanje migrantske seobe ka Evropi i zemljama EU poslednjih godina postoji više uzroka koji bi se mogli razmatrati kao relevantni. Razvijena i sa visokim standardima socijalnih davanja za migrante i azlante Evropa, posebno zemlje EU, imaju dodatan motiv ka legalnim migracijama, zbog stalne potrebe za radnom snagom. Po pitanju migrantske zajednice mogle bi se razlikovati zemlje EU u najmanje dve grupe. U prvu spadaju bivše kolonijalne sile koje naročito od vremena procesa dekolonizacije, pa i ranije iz kolonijalnog perioda, kao bivše metropole imaju formiranu migrantsku zajednicu sa prostora tadašnjih kolonija na svom tlu. Tu se naročito ističu Velika Britanija (migrantske zajednice naročito brojne od Pakistanaca iz Bangladeša, Arapa posebno iz Egipta, Sudana, crnačko stanovništvo, posebno brojno iz Afrike -Nigerija, istočna Afrika, JAR i dr., ali i sa Karipskog područja - Jamajka i dr.), potom Francuska (Arap uglavnom iz Magreba, Indokinežani, crnačko stanovništvo iz Zapadne i Centralne Afrike i dr.), Holandija (Indonežani, Surinam i dr.), Belgija (crnačko stanovništvo iz Zaira), te Portugalija i Španija (Latinska Amerika, Afrika, Azija) i u manjoj meri Italija (Libija i rog Afrike).²³ Nasuprot ovim bivšim metropolama, Nemačka je vrlo kratko imala kolonije (od osamdesetih godina XIX veka do Prvog svetskog rata) i to ne naročito brojne, pa su i iz nekih drugih razloga (oštrija klima u odnosu na metropole južne i zapadne Evrope, pojava nacizma, rasno netolerantog tridesetih godina XX veka i dr.), migrantske zajednice poreklom iz bivših nemačkih kolonija Afrike, Dalekog istoka i Okeanije, nakon Drugog svetskog rata ostale gotovo beznačajne. S druge strane, potreba za radnom snagom i privredni bum u Zapadnoj Nemačkoj nakon Drugog svetskog rata uticali su na dolazak više miliona gastarbajtera, ali uglavnom iz zemalja južne i istočne Evrope. Tek vremenom se u okviru radnika na privremenom radu u Nemačkoj formirala brojna zajednica Turaka i Kurda, dok su Arapi bili zastupljeni u vrlo malom broju, a još manje neki drugi pripadnici neevropskih naroda.

²³ Dragan Petrović, Nataša Tomić, "Evropa i migracije sa vanevropskih područja – istorija i sadašnji procesi", Kultura polisa, Broj 29, Beograd, 2016, str. 95-107.

Međutim, poslednjih par decenija ka zemljama EU porasla je tendencija traženja dobijanja statusa migranata, privremenog boravka, azila i sl., dakle sa različitim obrazloženjima i povodima, velikog broja pripadnika vanevropskih naroda, naročito ka najrazvijenijim članicama Unije. S druge strane, u kontinuitetu postoji praksa da se zajednice migranata u bivšim kolonijalnim silama, proširuju, između ostalog i korišćenjem pravnih i socijalnih mogućnosti spajanja porodica, rođaćkih i ženidbenih veza i na mnoge druge načine. Brojni sukobi na prostoru severne i subsaharske Afrike, Bliskog i Srednjeg istoka (ali i Balkana, a poslednjih par godina i Ukrajine), proteklih godina, inicirali su migracione talase koji su, između ostalog, po ovim pitanjima koristili prava i povlastice zemalja Unije.

Enormno povećavanje talasa izbeglica poslednjih par godina (približno od 2014.), ipak je za svoju osnovu imalo pre svega sirijsku krizu, a nešto pre toga „arapsko proleće“, pored već postojećih ratnih i konfliktnih žarišta proteklih godina u Iraku, Avganistanu, Libiji, rogu Afrike, Nigeriji... Ekstremna poskupljenja hrane u ovim regijama u nekoliko navrata, porast siromaštva, demografski rast, klimatske promene, masovne bolesti, religijski i etnički sukobi, ali i privlačnost u očima populacije „Trećeg sveta“ blagostanja u Uniji i Evropi kao celini, faktori su srednjeg i dužeg trajanja koji pospešuju seobu naroda ka Starom kontinentu.

Ipak tu postoji jedno pitanje - zbog čega su migracije naročito sa Bliskog istoka, ali i nekih drugih područja, sve do pre par godina a naročito do početka 2015, ipak u najvećem bile ograničene na susedna, krizom zahvaćena područja tih regija, a tek u poslednje vreme dolazi do enormnog porasta migratornog talasa ka samoj Evropi, posebno najrazvijenijim zemljama Unije.²⁴

Kada su u pitanju izbeglice iz Sirije, dakle već navedena brojka od blizu 4,5 miliona, gotovo polovina je stacionirana u Turskoj, a više od četvrtine u Libanu. Značajan deo je u Jordanu, a znatno manje u Iraku, potom Egiptu. Interesantno je da su najbogatije zalivske zemlje, koje dobrim delom utiču na unutrašnja ratna zbivanja u Siriji, dakle Saudijska Arabija, Kuvajt, Emirati, Katar i dr., primile vrlo mali broj izbeglica iz Sirije, ne više od ukupno par stotina hiljada, mada tačna evidencija o njima ne postoji. Politikolog Saša Gajić, s pravom se pita koji su uzroci podstakli, posebno od početka 2015. Godine, tako veliki broj sirijskih izbeglica, kao i izbeglica iz drugih okolnih regija da se upute baš ka Evropi i posebno zemljama Unije, sa najvećom koncentracijom konačne destinacije prema Nemačkoj i nekoliko drugih najrazvijenijih zemalja.²⁵ On u tom pravcu daje mogućnost različitih hipoteza

²⁴ <https://hrvatskamigranti2015.wordpress.com/2016/03/14/kuda-sada-idu-ilegalni-imigranti/>; <http://rs.sputniknews.com/regioni/20160311/1103914264/Kuda-sada-idu-izbeglice.html#ixzz42t0Sqqlh>

²⁵ Aleksandar-Saša Gajić, „Geopolitika sirijskih migracija i EU“, Kultura polisa, Broj 29, Beograd, 2016, str. 77-93, Autor postavlja pitanje uzroka velikog migratornog talasa izbeglica iz sirijske krize i okolnih regija baš ka Evropi i zemljama EU upravo 2015. godine, na stranama 86-90.

ko bi potencijalno stajao iza takvog poduhvata, primećujući da su najugroženije zemlje migratornog talasa (pre svega Nemačka, Austrija, Švedska, Danska, potom Češka, Mađarska, Italija i Francuska u nešto manjoj meri) najizraženiji predstavnici evropske kontinentalne geopolitike u odnosu na atlantističke centre moći, odnosno tzv. „Stara Evropa“. Nasuprot tome, na Bliskom istoku Saudijska Arabija i zalivske zemlje bogate naftom, pod dominantnim uticajem atlantističke politike, samo su okružene migratornim talasom i uopšte nezainteresovane za prijem novih izbeglica, imaju po Gajiću izvesnog uticaja na logističku podršku izbegličkom talasu upravo od 2015. preko Balkanske rute ka Evropi, i posebno navedenim zemljama EU.²⁶ Moguće je, takođe, da neki centri moći van zvaničnih vlada u svetu daju logistiku migrantskom talasu ka Evropi u 2015. godini, poput krupnog kapitala i istaknutih nvo, mondijalnog usmerenja²⁷, pa je tako mađarski premijer Orban spomenuo Džordža Soroša.²⁸

S druge strane, i Turska ima svoje interese da koristi migrantski problem u svojim odnosima sa EU, posebno imajući u obzir složene odnose koje Ankara i Unija imaju, naročito od dolaska Erdogana na vlast.

Ako ostajemo zapitani i bez preciznog i prihvatljivog odgovora koji su motivi i kako se desilo baš od početka 2015. da migratorni talas zapljusne upravo Evropu i zemlje EU, gde poseban značaj dobija pravac dolaska sirijskih i drugih bliskoistočnih migranata preko Turske i Balkanske rute, onda svakako možemo konstatovati da je migrantska kriza ugrozila u praksi jedinstvenu politiku Unije po tom pitanju. Zemlje koje su najviše ugrožene brojem migranata koji se koncentrišu ka njima kao konačnoj destinaciji, verovatno s pravom daju zamerke nespremnošću niza zemalja drugih članica EU, posebno u istočnoj i centralnoj Evropi, da prime makar deo izbeglica. Početkom 2016. Francuski mediji govore o preko milion ilegalnih izbeglica koje su tokom kalendarske 2015. ušle u Evropu, a neki od njih postavljaju pitanje problema u traženju jedinstvene evropske politike po tom pitanju.²⁹ Kako se migrantska kriza dodatno razvijala, sve više zemalja članica EU

²⁶ Aleksandar-Saša Gajić, „Geopolitika sirijskih migracija i EU“, Kultura polisa, Broj 29, Beograd, 2016, str. 77-93. Autor daje navedenu hipotezu na strani 89, pri tome se pozivajući na slično mišljenje Milošević Đorđa (Milošević Đorđe „Okupacija Evrope, realna opasnost ili iracionalni strah?“, NSPM, 24. oktobar 2015).

²⁷ <https://hrvatskamigranti2015.wordpress.com/2016/04/13/george-soros-warns-europe-absorb-500k-refugees-costing-34bn-or-risk-existential-threat/>

²⁸ „Last week, Mr Orban accused Mr Soros - who was born in Hungary - of deliberately encouraging the migrant crisis.“, u <http://www.breitbart.com/london/2015/11/02/soros-admits-involvement-in-migrant-crisis-national-borders-are-the-obstacle/>

²⁹ <http://www.franceculture.fr/emissions/culturesmonde/de-2015-2016-un-monde-en-marche-34-crise-migratoire-leurope-toujours-au-pied>; <http://www.unhcr.fr/56f29941c.html>; <http://www.franceinfo.fr/emission/tout-info-tout-eco/2015-2016/migrants-une-chance-economique->

pokazivalo je svoju nespремnost da prihvate migrante, u čemu su se možda isticale zemlje Višeogradske grupe, a posebno među njima Mađarska.³⁰

No vratimo se još jednom savremenom svetu, Evropskoj uniji, međunarodnim odnosima, sirijskoj i bliskoistočnoj krizi. Nakon brzog i za mnoge svojevremno iznenadnog prelaska svetskog poretka sa bipolarnog na monopolarni rušenjem Berlinskog zida, urušavanjem Varšavskog ugovora i nestankom SSSR-a, svet se poslednjih godina, polako, ali evidentno suočava sa razvojem procesa postepenog prelaza ka multipolarizmu. Činjenica da Daleki istok, sa akcentom na Kini, sve više postaje svetski vodeći megaregion, a to je poslednjih vekova upravo bio severni Atlantik. Tome treba dodati da je teoretski i praktični krah neoliberalizma u onom vidu kako je dotle bio zastupljen, zaključno sa nastankom svetske ekonomske krize (čiji je epicentar, strukturalni uzroci i najvažnije posledice upravo u i po SAD), dodatno ubrzava začetak prelaska svetskog poretka ka multipolarizmu.

Upravo u Siriji se vidi taj začetak multipolarizma, jer je to jedno važno svetsko krizno žarište gde se makar indirektno kao akteri pojavljuju Rusija, SAD, Iran, Kina, Turska, Francuska i druge evropske sile, ali i Saudijska Arabija, Izrael i druge regionalne sile uticaja. Ukrajinska kriza koja je samo primirena i koja je, između ostalog, dovela do nevoljnog uvođenja sankcija Rusiji od strane EU, posebno njenih vodećih sila Nemačke, Francuske, Italije (tzv. Stara Evropa), finansijska kriza u Uniji, posebno u Grčkoj i nekim drugim članicama, potom specifična politika Orbana u Mađarskoj, višestruka vektorska upitanost u Velikoj Britaniji (jačanje evroskepticima, jačanje škotskog separatizma i dr.), daju sasvim novi ambijent suočavanja EU i njenih vodećih sila sa migrantskim problemom. Prošle 2015. kalendarske godine, desio se važan događaj kada su punopravne članice ŠOS postale Indija i Pakistan, uz vodeću osovinu od ranije Rusija-Kina. Tome treba dodati da ŠOS ima veći broj zemalja sa statusom posmatrača i partnera od kojih neke plediraju i na punopravno članstvo (poput Irana), što sve daje sasvim nove geopolitičke odnose snaga na prostoru Evroazije, ali i sveta kao celine. O tome govori i to da je Razvojna banka BRIKS-a počela da daje kredite trećim zemljama nečlanicama pod znatno povoljnijim uslovima od MMF-a. S druge strane, SAD razvijaju svoje Transatlantsko partnerstvo i dalje zadržavajući dominantu poziciju ne samo u okviru NATO-a, MMF-a, STO, Svetske banke, već ukupno posmatrano i u svetu, s tim da to više nije ona vrsta hegemonije koju smo mogli videti tokom devedesetih i tokom prvih godina XXI veka. Slučajevi Vikiliks i Snouden govore da se nagriza superiornost i američke meke moći, što je ranije bilo nezamislivo. U Francuskoj na unutrašnjoj političkoj sceni sve je evidentnije jačanje ne samo

³⁰ https://sh.wikipedia.org/wiki/Evropska_migrantska_kriza Međutim i Bugarska i druge zemlje članice EU, posebno one koje su se nalazile na geografskom pravcu dolaska migranata pokazivale su vremenom sve manje spremnosti na solidarnost i kooperaciju sa potezima Brisela i Unije po ovom pitanju.

tradicionalnih evropskih kontinentalnih geopolitičkih opcija u odnosu na atlantističke, već se javljaju sasvim nove strateške opcije koje nisu samo protiv NATO-a već dovode u pitanje i ovakvu EU kakvu poznajemo (Nacionalni front i Marin Le Pen, potom izrazita levica sa Melanšonom, i dr.).

Kada je u pitanju Srbija, ona se nalazi na geografskom udaru balkanske rute migranata, što je posebno došlo do izražaja 2015. godine. Iako najveći deo migranata kao svoju konačnu destinaciju vidi isključivo najrazvijenije zemlje Unije, pre svega Nemačku, kroz našu zemlju kao tranzitnu rutu prolazi veliki broj izbeglica a jedan deo se tu na određeno vreme ipak zadržava, pa su formirani i prihvatni centri. Srbija, za razliku od recimo Nemačke, ima daleko malobrojniju populaciju, negativan prirodan i mehanički priraštaj.³¹ Drugo, Srbija je u okruženju na svom južnom pravcu, a delom i zapadnom sa brojnog muslimanskom populacijom, uključujući pored samog problema Kosova i Metohije i neke druge potencijalno separatističke oblasti sa značajnim ili čak većinskim stanovništvom muslimanske veroispovesti, pa mora biti dodatno oprezna prema daljem razvoju migratornih kretanja sa Bliskog i Srednjeg istoka, i severne i subsaharske Afrike.

* * *

Migrantska kriza poslednjih godina rezultat je, s jedne strane, ekonomski motivisanih migracija, a s druge strane, zbog nemira i nestabilnosti u pojedinim područjima Azije (Bliski i Srednji istok) i Afrike, dolazi do masovnih migracija uglavnom u potrazi za sigurnošću i egzistencijom. Zemlje EU nemaju za sada odgovor i zajedničku politiku po tom pitanju, što je jedan od elemenata krize EU koja je vidljiva poslednjih godina. S druge strane, preduzeto je niz mera zaštite južnih granica Unije od migratornog pritiska poslednjih godina na području Mediterana koje su dale solidne rezultate. Ipak veliki, najveći do sada, migrantski talas pretežno sa izbeglicama ilegalnim migrantima iz Sirije (kao posledica sirijske krize) preko balkanske rute tokom 2015. godine, predstavlja ozbiljan udar na migrantsku politiku Unije. Na migrantsku krizu se nadovezuje niz geopolitičkih pitanja koja se prelamaju na području Evrope i okruženja poslednjih godina, uključujući i ukrajinsku i sirijsku krizu, finansijsku krizu u EU (Grčka, ali i

³¹ Prvo, mi spadamo u narode sa teško pogođenom demografijom nakon 1990. godine, kao i sve druge zemlje u tranziciji. Više u Mirjana Bobić, Marija Babović, „Međunarodne migracije u Srbiji - stanje i politike“, Sociologija, vol. HV 2013, n. 2, Beograd, str. 209-227. <http://www.nspm.rs/prenosimo/stanovnistvo-evrope-25-godina-posle-pada-berlinskog-zida-na-istoku-evrope-30-miliona-dece-manje.html?alphabet=1> Naime, u Srbiji se godišnje rodi oko 65 000 beba, a umre oko 100 000 osoba, što je smanjenje za blizu 35 000 stanovnika, čemu treba dodati približno još toliko zbog negativnog mehaničkog prirasta (toliko se više iseli iz zemlje u inostranstvo nego što se doseli).

neke druge zemlje). Tu su i suptilni sukobi SAD-a i Rusije na čitavom prostoru Evroazije, kao deo refleksije laganog procesa zakoračivanja svetskog poretka ka multipolarizmu.

Bibliografija

Bobić, Mirjana, Babović, Marija, „Međunarodne migracije u Srbiji – stanje i politike“, Sociologija, vol. HV 2013, n. 2, Beograd, str. 209-227.

Bilan démographique 2013, INSEE, Paris, 2014.

Daum, Pierre, *Le dernier tabou, les harkisrestés en Algérie après l'indépendance*, éditions Solin-Actes Sud avril 2015 ;

Del Val, Aleksandar, *SAD i islam, zavera protiv Evrope*, „Službeni list SRJ“, Beograd, 1997.

France, *La documentation Française*, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2015,

Petrović, Dragan, „Demografija Francuske – istorijska analiza i savremeno stanje“, Demografija Međunarodni časopis za demografska i ostala društvena istraživanja, knjiga H, Beograd, 2013, str. 143-150,

Petrović, Dragan, *Geopolitika Balkana*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014,

Dokumenti

<http://www.britannica.com/place/Italy/Plant-life#toc26974>

<http://bif.rs/2015/08/evropa-protiv-izbeglica-i-migranata-tvrđava-blagostanja-ili-sebicnosti/>

file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/Policy-Brief-Migration-final-CO%20(2).pdf

file:///C:/Documents %20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/vanselm.pdf Joanna Vam Selm, “Are asylum and immigration really a European Union issue;

file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/CEPS+PB332+Refugee+Crisis+in+EU_0.pdf CEPS Policy brief The 2015 *Refugee Crisis in the European Union* Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madelin Garlick and Violeta Moreno-Lax, numero 332, September 2015.; file:///C:/Documents%20and%20Settings/Dragan/My%20Documents/Downloads/54524-191583-1-PB.pdf Viljar Veebel, Raul Marcus, „Europe Refugee Crisis in 2015, and Security Threat from the Baltic Perspective, Journal of politics and Law, vol 8, no 4, 2015, Published Canadian center of Science and Education,

<http://www.intermagazin.rs/deo-velikog-plana-namerno-izazvali-migracije-da-bi-unistili-evropu/>

<http://demo.istat.it/bilmens2009gen/index02.html>;

Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-21674-4_3/fulltext.html

Dr Dragan PETROVIĆ

"MIGRANT REFUGEE CRISIS (THE AREA OF THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA) AND EUROPE 2015-2016."

ABSTRACT

During the last years a wave of migrations from the Middle-East, North and sub-Saharan Africa in the direction of Europe, especially countries of the European Union, is evident. In 2015, this process had a particularly massive pressure of migrants from the south-east direction, especially through the Balkans to Central and Western Europe, especially to Germany.

In this paper is analyzed the process of migration of the population of the Middle-East, North and Sub-Saharan Africa to Europe in the last years, caused largely by conflicts and riots in these parts of the world, as well as by poverty. It also analyzes the geopolitical dimensions of migrations from these areas, especially from war-torn Syria to the EU and Europe.

So far, the European Union was facing a great challenge and disunity of its members considering this issue, which further expands the multidimensional crisis of the Union that is already in progress.

Key words: migrations; Europe; European Union; Middle East, North and Sub-Saharan Africa; Migration crisis.

UDK: 341.43(4)
Bibliid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 20-29
Izvorni naučni rad
Primljen: 16.5.2016.

Kalojan METODIEV¹

Podela Istok-Zapad u EU u kontekstu izbegličke krize

SAŽETAK

Izbeglička kriza izbila je u Evropskoj uniji tokom leta 2015. Godine. Problem je podelio države članice EU u dve osnovne grupe – Zapadnu (Stare države članice) i Istočnu (Nove države članice). One su imale različite stavove o imigrantskim tokovima. Vlade starih država članica (predvođene Nemačkom i Francuskom) videle su ove tokove kao bežanje izbeglica koje su na silu i pod pretnjom rata napustile svoju državu i stigle u Evropu preko grčkih ostrva. Višegradska grupa videla je ovo kretanje ljudi kao problem ilegalne imigracije. Neki od njenih lidera okrivili su Tursku za organizovanje i usmeravanje izbeglica prema Evropi.

Cljučne reči: EU, Istok-Zapad, izbeglička kriza, Istočna Evropa, Zapadna Evropa, A. Merkel, V. Orban.

Postoje li zasebne Evrope u Evropi? Ako posmatramo istorijski aspekt ovo pitanje u većini slučajeva dobijalo je pozitivne odgovore. Raspadom Rimskog carstva rađaju se njeni Zapad (*Occident*) i Istok (*Orient*). Dolazak osmanskih Turaka deli kontinent na hrišćanski i islamski deo. Spuštanjem Gvozdene zavese kontinent se deli na posebne ekonomske i političke sisteme. Stvaranje Evropske zajednice podelilo je države na one koje su njene članice i na one koje nisu. Velike i male podele stalno su prisutne u Evropi. U jeku finansijske krize s kraja prve decenije XXI veka počelo je da se govori o podeli sever-jug na osnovu pokazatelja kao što su produktivnost rada (radna etika) i finansijska disciplina u okviru Evropske unije.

Predmet ove analize je podela između zemalja Zapadne i Istočne Evrope unutar Evropske unije u kontekstu izbegličke krize od 2015. godine.

¹ Dr Kalojan Metodiev, politikolog, redovni profesor, Jugozapadni univerzitet „Neofit Rilski“, Blagoevgrad; vanredni profesor Sofija univerzitet „Sv.Kliment Ohridski“; e-mail: metodiev@obshtestvo.net; Na srpski prevela Ivana Stoičkov.

Zapadnoevropske zemlje često se opredeljuju kao stare zemlje članice, a istočnoevropske kao novo primljene. Ova podela ne bazira se na konkretnim datumima pridruživanja Uniji, jer su sa starim članicama primljene i zemlje kao što su Malta i Kipar. To su zemlje koje pripadaju bivšoj sovjetskoj sferi uticaja – Bugarska, Rumunija, Mađarska, Slovačka, Češka, Poljska, Litvanija, Letonija i Estonija. Jugoslavija je posebni slučaj za vreme Hladnog rata, ali nakon njenog raspada, na putu evrointegracije, takozvanoj istočnoevropskoj grupi pridružile su se Slovenija i Hrvatska (zajednički integracijski programi, obrazovni formati, regionalni susreti). Ujedinjenjem Nemačke (Nemačka demokratska republika se ujedinjava sa Saveznom republikom tokom 1990. godine) automatski njen istočni deo postaje deo EU, ali to ne briše u potpunosti postojeće razlike i istočni deo može da se smatra nekakvim dodatnim delom ovih zemalja. Treba obratiti pažnju da i dan danas u Nemačkoj postoji podela na *Ossy* i *Wessy*, što se može primetiti na svim nivoima (prihodima, na tržištu rada, u kulturnim razlikama, političkim stavovima, čak i u načinu oblačenja). Bivše komunističke zemlje pridružuju se Uniji u dve grupe – Višegradska grupa i Slovenija (2004) i Bugarska-Rumunija (2007). Hrvatska završava proces pridruživanja tokom leta 2013. godine. Odredbe kao što su Stare i Nove članice često se koriste u javnim govorima, istraživanjima, političkim debatama. Ova podela se podudara sa geografskom podelom Zapadna-Istočna Evropa u okviru Unije. U geografskom aspektu cele Evrope ove članice su pre svega zemlje Centralne Evrope, a ne realno istočne kao što su Ukrajina, Moldavija, Rusija, Belorusija, Gruzija, koje imaju sličnu istorijsku sudbinu. Dalje u tekstu razmatraju se političke podele, a ne geografske.

EU je mesto na kojem neformalni savezi igraju veliku ulogu u različitim glasanjima. Države međusobno saraduju i usklađuju svoje postupke u vezi sa komplikovanim procedurama u okviru evropskih institucija. Te grupe često imaju kratkotrajni karakter, fluidne su, ali neke su ipak uspele da pokažu i istrajnost u vremenu. Najvidljivije među njima su Beneluks grupa (Belgija, Luksemburg, Holandija), Skandinavska grupa (Danska, Švedska, Finska), Pribaltička grupa (Estonija, Letonija i Litvanija), Višegradska grupa (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska), Mediteranska grupa (Grčka, Italija, Španija, Portugalija, Malta, Kipar). Postoje i saveznici koji nezvanično raspodeljuju među sobom određeni geopolitički prostor i usko saraduju u njemu – na primer Austrija i Grčka u oblasti jugoistočne Evrope (na programima za pridruživanja, na ekonomskim prilikama, u međunarodnim institucijama, partijski uticaj putem panevropskih političkih porodica).

Tokom poslednje dve decenije (period pretpristupanja i realno članstvo) podela se vrši u nekoliko osnovnih linija, pre svega na osnovu ekonomskih pokazatelja. Siromašni istok prema bogatom zapadu. Potreba za reformama i stopa kriminala bili su prvi pokazatelji po kojima su se razlikovala dva dela EU. Proces integracije pokrenuo je jake imigracione procese. Milioni radno sposobnih istočnih Evropljana sele se iz istočnog u zapadni deo kontinenta.

Rađa se simbol „poljskog vodoinstalatera“. Čitave političke partije na Zapadu bune se protiv toga jer smatraju da je to ozbiljna pretnja za tržište rada, konkurencija. Vodili su kampanje protiv istočnoevropske najezde. Ogromni deo evropskog finansiranja odlazio je za stabilizaciju i razvijanje istočnoevropskih ekonomija. Veliki broj proizvođača se preselio na Istok (naročito u Češku, Mađarsku). Nezadovoljstvo novim zajedničkim životom išlo je linijom Zapad-Istok. Osnovni razlog – ekonomski.

Usledio je momenat koji bih odredio kao izjednačavanje. „Siromašni rođaci“ sa istoka pridružili su se Uniji. Time se promenila i njihova uloga. Više ne spadaju među one koji čekaju i zavise, već imaju ulogu članova s pravom glasa, s pravom podnošenja veta, sa pozicijama u institucijama. Time je poraslo i njihovo samopouzdanje, a uslovljavanja kojima je Brisel vršio pritisak su se smanjila. Na Zapadu su postepeno počeli da prihvataju istočnoevropske imigrante kao nešto pozitivno, u poređenju sa arabizacijom i islamizacijom, sa terorističkim napadima, getoizacijom velikih gradova. Stanovništvo zapadnoevropskih starosedelaca zvanično je bilo manjinsko u Londonu (45% za 2011)², u Rotterdamu, u Marselju. Zapadna društva uvidela su da ogromna većina istočnih Evropljana poštuje iste vrednosti – njima nije potrebna integracija, ne izdvajaju se u zatvorena društva, prihvataju lokalni način života i zakone. Poljski učenici postali su najbolji deo britanskog srednjeg obrazovanja.³

Istovremeno sa promenom Zapada, počela je da se primećuje i promena Istoka. I to pre svega promena vrednosti. Sve veća dehistijanizacija u Zapadnoj Evropi nije naišla na razumevanje u Istočnoj. Dok su se u njenom Istočnom delu obnavljale crkve i dok je raslo interesovanje za hrišćanstvo (naročito u Poljskoj, Rumuniji, Mađarskoj), na Zapadu se sve više ljudi izjašnjavalo kao ateisti, a hramovi se nisu posećivali. Jedna od velikih katedrala u Hagu tokom 2011. promenjena je u multikulturni centar „Gandi“.⁴ Stiglo se i do pokušaja rušenja crkava.⁵ Istok je imao skeptičan stav prema pozivima na otvaranje većeg broja džamija na račun crkava i prema multikulturalizmu Evropske unije koji je bio dominantan u njenom zapadnom delu.

Istočna Evropa postepeno se emancipovala i počela je da se okreće prema sebi. Počeli su da se dižu glasovi protiv toga da istočni deo i dalje bude rezervoar za specijaliste i radnu snagu Zapada. Jače države u Uniji iskoristile su otvorenu ekonomiju. Kao ključni momenat promene u istočnoj percepciji

² London data: <http://data.london.gov.uk/census/>

³ Polish children boosting standards among English pupils, study suggests, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/9280815/Polish-children-boosting-standards-among-English-pupils-study-suggests.html>

⁴ 57 Tesselsestraat, The Hague, South Holland (see google maps for details – street view)

⁵ Historic French churches face demolition; <http://www.dw.com/en/historic-french-churches-face-demolition/a-16122874>

Zapada odredio bih pobjedu na Evroviziji muškarca-žene Končite Vurst. To se ispostavilo prelomnim momentom za istočna društva i većinu njihovih političkih elita. Na Zapadu Končitu su obasipali euforičnom pažnjom. Austrijski predsjednik dr Hajnc Fišer lično ga/ju je primio i čestitao mu/joj na svom zvaničnom Fejsbuk profilu. Na Istoku ovo je izazvalo potpuno suprotne emocije. A tema o moralnom padu Zapada iskočila je u prvi plan. Vurst je postao simbol. Radikalnije partije iz Istočne Evrope počele su da koriste njegov lik u negativnom kontekstu u svojim predizbornim kampanjama. Veliki broj tema političkih debata u Zapadnoj Evropi bio je nerazumljiv prosečnom istočnoevropskom čoveku. Kao na primer kada je zapadnoevropska levica (Danska, Švedska, Holandija) podigla pitanja o pedofiliji i incestu, što su skoro tabu teme u istočnoevropskim društvima. Preovladavajuća politička korektnost Zapadne Evrope, nikako nije uspevala da se potpuno nametne u istočnom delu EU. I ovde je podela bila vidljiva. Na istoku se ne prihvata rukopoložanje žena sveštenika, što je sve češća pojava na Zapadu. Ne malo važan detalj je i to što je u Istočnoj Evropi postala sve rasprostranjenija jedna pojava, koja može da se odredi i kao socnostalgija (šou programi, izvođači).

Među pokazateljima sve veće podele može da se primeti i jaz u vezi sa velikim energetske projektima. Projekti Istoka (Južni tok) koji su slični projektima realizovanim na Zapadu (Severni tok) ispostavili su se neprihvatljivim za Evropsku komisiju. Ovim povodom, mađarski predsjednik Janoš Ader izjavio je u Sofiji, povodom projekta „Južni tok“ (novembar 2014), da Bugarska, Srbija, Mađarska i Austrija imaju pravo da se snabdevaju gasom isto kao što to čini Nemačka sa „Severnim tokom“. On je istakao da Nemačka, uprkos sankcijama, i dalje kupuje gas od Rusije.⁶ Tenzije u oblasti energetike bile su naročito velike oko projekta „Severni tok 2“, koji je Nemačka podržala, ali su se zemlje Višegradske grupe, Pribaltičkih država i Rumunija kategorički pobunile protiv toga podnoseći i pismeni prigovor. U poslednjem trenutku Bugarska je povukla podršku protesnom pismu. Podaci o pokrenutim sudskim sporovima u privatnim arbitražnim sudovima u okviru EU za milijarde evra pokazuju da su 76% njih pokrenuti od strane najvećih zapadnih kompanija protiv novoprimljenih zemalja članica (pre svega protiv Češke, Poljske, Slovačke).⁷

Kao prvi govornik sa ozbiljnim kritikama protiv politike Brisela iz istočnoevropskog lagersa istakao se mađarski premijer Viktor Orban. Ustavne promene koje je uveo i njegova oštrija politika u vezi sa nizom pitanja (u njoj su veoma zastupljene nacionalne, porodične i religiozne vrednosti) izazvale su bes kod evropskih lidera. Stiglo se čak i do trenutka u kome ga je predsjednik EK – Žan Klod Junker na sastanku Evropskog saveta pozdravio rečima: „Zdravo, diktatore.“ Iako je Brisel bio zabrinut zbog slučaja „Orban“,

⁶ Sofija, novembar 2014.

⁷ Life (The Economist), broj 45, 6 Novembar 2015, Sofija, str. 39.

to je ipak je bio samo usamljeni slučaj koji bi mogli da reše mađarski birači na sledećim izborima. Međutim, dinamika problema se menja sa pogoršanjem izbegličke krize od proleća i leta 2015. godine.

Reke izbeglica ka Evropi nadolaze osnovno preko dve maršute – čamcima sa libijske obale prema Italiji i preko Balkanskog poluostrva. Najezda stotina hiljada afrikanaca preko malog italijanskog ostrva Lampeduza postavilo je temu nelegalne imigracije u centar evropske politike.⁸ Ali ova ruta nije se direktno ticala istočnoevropskih zemalja. Ono što je zaoštrilo odnose bila je odluka Evropske komisije (pod pritiskom Italije i Grčke) o raspodeli po kvotama dela izbeglica koji je ušao na teritoriju Evropske unije kroz ove dve zemlje (60 000 ljudi).⁹ Predlog Komisije treba da bude razmatran i za njega treba da se glasa na zasedanju Evropskog saveta (28 vladinih i državnih rukovodioca zemalja članica). I upravo tamo počinje i institucionalna podela. Treba da se napomene da ta zasedanja nisu javna, diskusije se obavljaju iza zatvorenih vrata i svi susreti tokom 2015. godine traju duže nego što je uobičajeno, sa dugim noćnim zasedanjima. Deo informacije sa zasedanja iznose premijeri i predsednici nakon povratka u njihove glavne gradove. Na sastancima na vrhu tokom aprila-juna pojavljuje se grupa, koja je kategorično odbila da primi imigrante na svoju teritoriju. Kvote su podržale Italija, Nemačka, Francuska. Najviše su protiv toga bile Slovačka, Češka, Španija, a poljska vlada Eve Kopač prihvatila je da primi samo hrišćane. Sve to povećalo je tenzije među zemljama i dovelo je do čuvene izjave predsednika evropske komisije Junkera da raspodela izbeglica po kvotama nije poželjnog već obaveznog karaktera. Ovo nije imalo velikog efekta. Nesuglasice između članova Saveta postale su još veće.

Kriza u Sredozemnom moru pretežno je savladana, ali se pojavila druga još većih razmera. Nakon dolaska na vlast levičarske vlade Aleksisa Ciprasa, Grčka je počela da menja svoju politiku i počela je slobodno da pušta i transportuje stotine hiljada imigranata, koji su stizali do njenih ostrva na granici sa Turskom. Otvorila se takozvana Balkanska ruta imigranata. Ovaj proces ubrzan je istog trenutka nakon izjave nemačkog kancelara Angele Merkel da su „izbeglice dobrodošle u Nemačku“. Njen poziv emitovao se na međunarodnom arapskom programu „Al Džazira“. Od tog trenutka ona je postala zastava svima koji su tražili svoj put ka Evropi. Reke imigranata izazvale su krize u svim zemljama kroz koje su prolazile – Makedoniju, Srbiju, Mađarsku, Slovačku, Hrvatsku, Sloveniju. Mađarsko nastojanje u vezi sa pronalaskom brzog rešenja i zaustavljanja priliva kategorički su podržale Slovačka i Češka, ali to nije dalo nikakve rezultate.

⁸ Od januara do aprila 2015. godine preko 1600 ljudi se davi na putu od Libije za Lampeduzu.

⁹ *Vidi*: Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement; European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions, ST 22 2015 INIT, 26-06-2015.

Nekoliko Evropskih saveta u nizu samo je produbilo razlike, ali nisu doveli do zajedničkog rešenja problema.¹⁰ Balkanska ruta zahvatila je čitavu Istočnu Evropu. U evropskom javnom mnjenju započeta je debata, praćena ozbiljnim optužbama. S jedne strane Evropska komisija, Merkel, Oland, koji su zahtevali da se pronade zajedničko i humano rešenje. S druge strane, počeo je sve jasnije da se formira zajednički blok protiv politike Brisela i Merkelove. U njemu su se jasno isticale pozicije Mađarske, Slovačke, Češke. Procesi integracije u tom bloku pojačali su se nakon dolaska na vlast nove poljske vlade na čelu sa konzervativnom katoličkom i evroskeptičnom partijom Jaroslava Kačinjskog „Pravo i pravda“, koja je zauzela mnogo oštriju poziciju i potpuno je odbacila raspodelu po kvotama uz motiv da je to odluka prethodne vlade. Višegradska grupa u potpunosti je konsolidovana. Među tim zemljama pojavila se solidarnost i zajedničko delovanje. Zanimljivo je da se ujedinjenje po pitanju problema izbeglica pojavilo i unutar samih elita: antikomunističkih i komunističkih. Između autentičnih disidenata kao što su Vaclav Klaus i Viktor Orban, bivših komunista kao što su Miloš Zeman i Robert Fico. Počelo je da se govori o zajedničkom otporu. Odnosi između oformljenih grupa postali su napregnutiji.

Viđenje situacije takođe je bilo različito. Za Zapadnu Evropu (Francusku, Italiju, Nemačku, EK) reke ljudi posmatrane su kao šansa za poboljšanje demografskog stanja na Starom kontinentu, kao dodatna radna snaga za industriju.¹¹ U Istočnom delu to se smatra najezdom, zamenom stanovništva, pretnjom. Odatle su se postepeno stvorila dva pristupa rukovođenja situacijom. Pristup „Merkel“ karakterizovala je blaža politika i politika očekivanja, pregovori sa Turskom i Grčkom, prihvatanje ljudi koji pristižu, integracijski programi. Pristup „Orban“ karakterisala je oštra politika prema migrantima, odbijanje njihovog prihvatanja, kontrola granica, izgradnja ograda, korišćenje sile za zaustavljanje priliva.

Argumenti u političkoj debati po ovom pitanju ispostavili su se vrlo raznolikim. Na Istoku su smatrali da je zapadni model uništen. Veliki gradovi su getoizirani. Model multikulturalnosti je mrtav. Odbijanje islamizacije. Slovački premijer odbio je da primeni raspodelu po kvotama sa argumentom da u njegovoj zemlji ne postoji nijedna džamija. Nećemo dopustiti promenu naše kulture. Za nas to nisu izbeglice, već okupatori. Teroristički napadi u Parizu dali su dodatne argumente i pojačali su neslaganje Višegradske grupe. Na nišanu je bila pre svega nemačka kancelarka. Češki predsednik Miloš Zeman izjavio je: „Angela Merkel demonstrira lažnu humanost. EU rešava pitanje migranata na jedan

¹⁰ European Council meeting (15 October 2015) – Conclusions, ST 26 2015 INIT, 16-10-2015 ; European Council meeting (17 and 18 December 2015) – Conclusions, ST 28 2015 INIT, 18-12-2015.

¹¹ Viktor Orban, Iluzija je da smatramo da nacije i države mogu da postoje bez granica, časopis *Geopolitika*, br. 1/2016.

sramotan način. Izbeglice koriste decu kao živi štit!" Janoš Lazar, načelnik kabineta Viktora Orbana: „Mere Evropske unije ispostavile su se impotentnim, jer evropski zvanični rukovodioci nemaju adekvatne odgovore na migrantsku krizu."¹² To se ispostavilo u jednoj od glavnih pritužbi, koja se brzo širila – EU ne može da donese odluku, ne predlaže nikakvu alternativu. Osnovni argumenti zapadnih lidera koje su stalno ponavljali su pokazivanje čovečnosti i solidarnosti.

Započeta izgradnja mađarske ograde na granicama sa Srbijom i Hrvatskom naišla je na otpor od strane Brisela i Berlina, ali su je podržali ljudi i finansijska sredstva ostalih zemalja Višegradske grupe. Komesar za migraciju Dimitris Avramopoulos objavio je da Komisija ne podržava izgradnju ograda. I Letonija i Litvanija počele su da grade zid na granici sa Rusijom i Belorusijom zbog imigranata koju su počeli da dolaze iz Vijetnama, Kavkaza, Avganistana. Otvorila se severna ruta preko Finske i Norveške. Krajem 2015. godine Višegradskoj grupi pridružila se i Austrija. Ona je napravila ogradu na granici sa Slovenijom (novembar 2015) kako bi ovladala rekomb ljudi. Austrija je uvek imala svoje interese i na neki svoj način uvek je bila deo istočnoevropskog geopolitičkog prostora. Ona može da se posmatra i kao zemlja granica između istoka i zapada u EU.

Ozbiljni raskol pojavio se i unutar same Nemačke. Još pre godinu dana u Nemačkoj su se pojavile dve formacije – pokret PEGIDA (protiv islamizacije) i partija „Alternativa za Nemačku“ (evroskeptična, protiv izbegličke politike vladajuće partije). Protesti na kojima je prisustvovalo više hiljada ljudi protiv vlade i politike Merkelove organizovani su u Istočnoj Nemačkoj (Lajpcig, Magdeburg, Drezden, Kemnic), ali oni se javljaju i po drugoj liniji (Bavarska, unutar HDS-a, Junge union-a). Novi momenat protesta je taj što demonstranti nose plakate i majce sa likom Viktora Orbana. Skandiraju njegovo ime. Bavarski premijer Horst Zehofer upozorio je da je zemlja podeljena i vrlo polarizovana zbog politike Merkelove u vezi sa pitanjem izbeglica.¹³ Na održanim lokalnim izborima u tri nemačke provincije (13. marta 2016. – Baden-Württemberg, Rhineland-Palatinate and Saxony-Anhalt) centralna tema je priliv izbeglica. Nova formacija „Alternativa za Nemačku“ imala je duplo bolje rezultate u istočnom delu zemlje, a u provinciji Saksonija postaje druga politička sila. Biračka geografija u oba dela zemlje počinje vrlo drastično da se razlikuje. Najverovatnije je da će ova tendencija rasti.

Zvanične izjave zapadnih političara, koje su usmerene prema istočnom delu Unije samo su povećale tenziju. Holandski premijer Mark Rute kritičkim tonom izjavio je da je Zapad investirao ogromna sredstva u Istočnu Evropu, a ona ne zaustavlja izbeglice.¹⁴ Bivši francuski predsednik Nikola Sarkozy

¹² 29. 10. 2015.

¹³ Horst Seehofer: „The country is divided“, Spiegel, 2 march 2016.

¹⁴ 24. 10. 2015.

otvorio je svoju predizbornu kampanju govorom u kojem je zatražio izgradnju centara za administrativno zadržavanje migranata u „zemljama na periferiji Evrope“, tj. u „državama Severne Afrike, koje bi to želele, ili u zemljama kao što su to Srbija i Bugarska.“¹⁵ U velikom broju članaka i komentara u zapadnim medijima direktno se preti istočnoevropskim zemljama, i iste se optužuju za nezahvalnost, retrogradnost, populizam i nacionalizam po pitanju izbeglica. Sve to su zemlje na koje se ovo odnosi prihvatile kao uvredu i kao odnos prema njima kao “second hand” zemljama.

Važno je da se napomene da je javno mnjenje u istočnoevropskim zemljama takođe zauzelo nedvosmisleni poziciju po pitanju protivljenja prijemu izbeglica. Slične stavove imao je čak i veliki broj episkopa u Mađarskoj, Slovačkoj, Poljskoj (koji nisu bili usklađeni sa zvaničnim stavom Vatikana).¹⁶ Bugarska pravoslavna crkva (deklaracijom je prozvala ljude na vlasti da zaustave nadolaženje ljudi).¹⁷

Na održanom Evropskom savetu (7. marta 2016. godine) na koji je bila pozvana i Turska nije moglo da se stigne do jedinstvenog rešenja migrantske krize.¹⁸ Pozicije Merkel i većine istočnoevropskih vlada ponovo nisu bile usklađene. Uprkos nastojanjima i protivljenju nemačke kancelarke protiv zatvaranja Balkanske rute, zemlje Istočne Evrope uspele su da sakupe dovoljno podrške i realno spreče Merkelovu.¹⁹ Nisu se čuli njeni argumenti da će to samo preusmeriti tok izbeglica, a da ga neće zaustaviti. Austrija postaje jedan od najaktivnijih članova istočnoevropske grupe za pitanje izbeglica. Zadatak Merkelove na pronalaženju zajedničkog evropskog rešenja postaje sve teži, a njene pozicije kao glavnog govornika Zapada imaju sve manju podršku širom Evrope, čak i u zapadnoevropskim zemljama. Novi momenat je i to što je zbog onoga što je dogovoreno sa Turskom nemačka politika sada podložena kritikama ne samo od strane istočnoevropskih vlada, već i od strane liberalnih grupa u Zapadnoj Evropi zbog kršenja ljudskih prava Ankare i antidemokratske politike Erdogana.

Među istočnoevropskim zemljama članicama bugarska i hrvatska vlada pokušavaju da balansiraju održavajući svoju poziciju u vezi sa izbegličkim pitanjem blisko Berlinu. Njihovi predsednici Rosen Plevneliev i Kolinda

¹⁵ L'instauration de “centres de rétention” en Afrique du Nord, en Serbie ou en Bulgarie (6.IX.2015) <http://www.bfmtv.com/politique/nicolas-sarkozy-la-dignite-nous-oblige-a-l-unite-912467.html>

¹⁶ Hungarian bishop says pope is wrong about refugees, Washington post, September 7, 2015.

¹⁷ VANREDNO OBRAĆANJE SVETOG SINODA BPC-BP POVODOM IZBEGLIČKE KRIZE 25.09.2015. <http://www.bg-patriarshia.bg/news.php?id=184530>

¹⁸ Statement of the EU Heads of State or Government, 07/03/2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>

¹⁹ KAKO SMO IZOLIRALI ANGELU MERKEL Cerar opisao kako je dogovoreno zatvaranje balkanske rute: ‘Ovo je početak kraja migrantske krize’, <http://www.jutarnji.hr/cerar-potvrdio-zatvaranje-granice-za-migrante-od-ponoci/1536872/>

Grabar-Kitarović su najumereniji i najuravnoteženiji u vezi sa krizom. Njihove javne izjave u velikom su kontrastu sa onima koje daju njihove kolege iz Višegradske grupe. Bugarski državni vođa i većina članova vlade u Sofiji ne jednom isticali su ispravnost politike koju vodi kancelarka Merkel, a koja se odnosi na pronalaženje zajedničkog evropskog rešenja koje se zasniva na solidarnosti i humanosti. Ovo je, međutim, kontradiktorno sa jasno preovladavajućim javnim mnjenjem u zemlji koje reke izbeglica smatra pretnjom. Rumunija je i dalje izvan teme, zbog svojih geografskih karakteristika – ona nije na putu izbeglicama.

Zaključak

Izvod koji se može napraviti je da je Istočna Evropa prošla kroz jednu transformaciju u svom odnosu prema Zapadnom delu – idealizacija, otrežnjenje, suprotstavljanje. Poslednje od tri navedena jasno se primetilo u javnosti nakon početka izbegličke krize tokom 2015. godine. Od manjine u Uniji Orban je već postao deo sve šire većine, i na taj način nametnuo svoju poziciju za prevazilaženje imigrantske krize i izvan istočnoevropskih granica. Evropska unija ulazi u novu fazu koju karakterišu promene političke dinamike, zaoštavanje političke debate, polarizacija, unutrašnja podela, kriza legitimnosti njenih institucija. Sve ovo dovešće do jedne neizbežne promene u načinu funkcionisanja i strukture Unije.

Bibliografija

- EU, Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – *statement*.
EU, European Council meeting (25 and 26 June 2015) – *Conclusions, ST 22 2015 INIT*, 26-06-2015.
EU, European Council meeting (15 October 2015) – *Conclusions, ST 26 2015 INIT*, 16-10-2015.
EU, European Council meeting (17 and 18 December 2015) – *Conclusions, ST 28 2015 INIT*, 18-12-2015.
Life (The Economist), broj 45, 6 Nobembar 2015, Sofija, str. 39.
“Hungarian bishop says pope is wrong about refugees”, Washington post, September 7, 2015
Orban, Viktor, „Iluzija je da smatramo da nacije i države mogu da postoje bvez granica“, časopis Geopolitika, br.1/2016.
Seehofer, Horst: “The country is divided”, Spiegel, 2 march 2016.

Internet izvori:

Historic French churches face demolition; <http://www.dw.com/en/historic-french-churches-face-demolition/a-16122874> (Pristupljeno: 15.03.2016)

„KAKO SMO IZOLIRALI ANGELU MERKEL“ Cerar opisao kako je dogovoreno zatvaranje balkanske rute: 'Ovo je početak kraja migrantske krize', <http://www.jutarnji.hr/cerar-potvrdio-zatvaranje-granice-za-migrante-od-ponoci/1536872/> (Pristupljeno: 12.03.2016)

L'instauration de "centres de rétention" en Afrique du Nord, en Serbie ou en Bulgarie (6.IX.2015) <http://www.bfmtv.com/politique/nicolas-sarkozy-la-dignite-nous-oblige-a-l-unite-912467.html> (Pristupljeno: 10.03.2016)

London data: <http://data.london.gov.uk/census/> (Pristupljeno: 5.03.2016)

Polish children boosting standards among English pupils, study suggests, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/9280815/Polish-children-boosting-standards-among-English-pupils-study-suggests.html> (Pristupljeno: 27.02.2016)

"Statement of the EU Heads of State or Government", 07/03/2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/> (Pristupljeno: 3.03.2016)

"VANREDNO OBRAĆANJE SVETOG SINODA BPC-BP POVODOM IZBEGLIČKE KRIZE" 25.09.2015. <http://www.bg-patriarshia.bg/news.php?id=184530> (Pristupljeno: 14.02.2016)

Kalojan METODIEV, Ph.D

**FORCED MIGRATION IN THE CONTEXT
OF THE REFUGEE CRISIS IN EU IN 2015:
THE DIVISION EAST-WEST IN THE UNION**

ABSTRACT

The refugee crisis erupted in the European Union in the summer of 2015. The problem divided the EU member states into two main groups – West (Old Member States) and East (New Member States). They had different opinions about the migration flows. The governments of the Old Members (led by Germany and France) saw the flow as a forced migration process and people who arrive through Greece islands as refugees escaping the war. The Visegrad group saw it as an illegal immigration problem. Some of their leaders blame Turkey for organizing and directing migrants toward Europe.

Key words: EU, East-West, migrant crisis, East Europe, West Europe, A. Merkel, V. Orban.

UDK: 323.28(4-672EU)
Bibliid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 30-45
Izvorni naučni rad
Primljen: 16.6.2016.

Dr Slobodan ZEČEVIĆ¹

Migracije i indentitet Evropske unije

SAŽETAK

Početak XXI veka Evropska unija bila je pogođena sa nekoliko sukcesivnih kriza. Reč je o svetskoj finansijskoj krizi iz 2007. godine čiji je izvor bio na finansijskom tržištu Sjedinjenih Američkih Država, o dužničkoj krizi Grčke koja traje od 2009. godine i koja je eskalirala u leto 2015. godine, kao i o izbegličkoj krizi nastaloj zbog rata u Siriji tokom 2015. godine. U vezi sa prethodno iznetim treba imati u vidu da je u Nemačku u 2015. godini ušlo milion i sto hiljada izbeglica od kojih oko 60 odsto nisu lica ugroženi ratom. Prethodno pomenuti događaji ukazali su da nedovršeni evropski suverenitet uzrokovanim zastojem u izgradnji evropske federalne države zapravo omogućava Evropskoj uniji da, kako tako, funkcioniše u normalnim uslovima ali je sprečava da ima adekvatne odgovore na krizna stanja. Zbog svojih međudržavnih i konfederalnih odlika Evropska unija ne može da reaguje na brz, jedinstven i odgovarajući način na izazove u globalizovanom svetu. Odsustvo zaokružene teritorije i evropske federalne vlade sa ministarstvima unutrašnjih poslova i odbrane čini Evropsku uniju nedovoljno efikasnom u suočavanju sa migrantskim i bezbednosnim izazovima.

Ključne reči: Evropska unija, evropska teritorija, migrantska kriza, pravo na azil, Frontex, uredba Evropske unije, federalizam, Zajednička politika bezbednosti i odbrane

Uvod

Evropska unija u XXI veku bila je suočena sa više kriznih situacija. Reč je o svetskoj finansijskoj krizi iz 2008. godine, krizi grčkog duga i migrantskoj krizi u 2015. godini. Migrantska kriza nastala je kao posledica neuspeha Sjedinjenih Američkih Država i njihovih saveznika da izvedu mirnu demokratsku tranziciju u pojedinim državama severne Afrike, tj. u Iraku, Libiji i Siriji. U ovoj poslednjoj državi je, šta više, došlo do geostrateškog

¹ Autor je naučni savetnik u Institutu za evropske studije u Beogradu.

sukoba između uticaja Sjedinjenih Američkih Država i njihovih NATO saveznika i Rusije koja nastoji da zadrži poslednje uporište na Mediteranu, te stoga bezrezervno, uključujući i vojna sredstva, podržava vladu sirijskog predsednika Bašara El Asada. Građanski rat u prethodno pomenutim arapskim državama izazvao je talas izbeglica prema Evropskoj uniji. U ovom trenutku izbeglički talas se kreće preko teritorije Turske u kojoj je privremeno smešteno preko dva i po miliona ljudi. Izbeglice zatim, usled slabe kontrole turskih vlasti, koristeći usluge lica koja se bave ilegalnim prelascima granice, prelaze najčešće improvizovanim plovilima na grčka ostrva gde ulaze na teritoriju Evropske unije i traže azil. Cilj izbeglica u suštini nije samo da se sklone od ratnih razaranja, već da započnu novi život u članicama Unije sa visokim standardom i mogućnostima zaposlenja a reč je pre svega o Nemačkoj, Austriji, Švedskoj i Danskoj. Tranzit izbeglica se zatim odvija preko Makedonije, Srbije, Hrvatske i Slovenije. U vezi sa prethodno iznetim treba imati u vidu da je u Nemačku u 2015. godini ušlo milion i sto hiljada izbeglica od kojih preko 50 odsto nisu lica ugrožena ratom. Zapravo, mnogi Marokanci, Tunižani, ali i građani država crne Afrike priključuju se izbegličkom talasu u potrazi za boljim životom u Evropskoj uniji. Izbeglička kriza se zapravo, delom pretvorila u ekonomsku migraciju odnosno u prikupljanje radne snage za pregrejanu nemačku privredu opterećenu niskim natalitetom.

Izbeglički problem iako svedoči o atraktivnosti, društvenom i ekonomskom uspehu u suštini ugrožava ustrojstvo Evropske unije kao nedovršene federacije. Treba imati u vidu da ulazak izbeglica u SAD, Australiju ili Kanadu u ovom obimu nije moguć jer ove države praktikuju model kontrolisanog doseljavanja pojedinaca za čijim obrazovnim profilom imaju potrebu. Stoga, federalne policije i obalske straže striktno kontrolišu granice i sa njih nemilosrdno vraćaju migrante. Pored toga, prijem izbeglica zavisi i od volje domicilnog stanovništva da ih prihvati. U većini država članica Evropske unije vlada visoka nezaposlenost uz male stope privrednog rasta, te je njihovim građanima neprihvatljivo da primaju nove izbeglice. U takvim okolnostima prijem izbeglica pretvorio bi se u stvaranje novih geta u kojima žive ljudi bez ekonomske perspektive. Takva geta već postoje, primera radi, u Francuskoj, Belgiji, Holandiji i u nekim drugim državama članicama. Uz prethodno izneto ide i činjenica da većina izbeglica pripada islamskoj civilizaciji i kulturi koja je u mnogim aspektima nespojiva sa društvenim vrednostima koje vladaju u Evropskoj uniji.

U ovom trenutku afrički kontinent sa 1,2 milijarde stanovnika ima izuzetno visoke stope nataliteta. Prema računama Ujedinjenih nacija broj Afrikanaca bi u 2050. mogao da bude udvostručen, dok bi u 2100. godini dostigao 4,2 milijarde stanovnika.² Očigledno je da bi nekontrolisano

² *Un quart de la population mondiale sera africaine*, www.lefigaro.fr, 13.08.2014.

doseljavanje stanovništva iz Afrke imalo pogubne posledice po Evropsku uniju, uključujući i rizik od izbijanja građanskog rata. Stoga unutar Unije jača svest da granice Evropske unije moraju da se zatvore, odnosno da budu striktno kontrolisane. Ostaje dilema da li će ovaj proces da se izvrši na nacionalnom ili federalnom nivou?

Evropska unija - prostor bez konačno zaokruženih granica

Ugovori o osnivanju i pravo Evropske unije primenjuje se na teritoriji država članica Unije onako kako je ona određena nacionalnim pravnim normama,³ što znači da teritorija Unije zapravo predstavlja zbir teritorija država članica. Unija nije, dakle, kao njene države članice stekla i zaokružila svoju teritoriju prolazeći kroz dug istorijski proces. Pored toga, Evropska unija nema poput federalnih država nadležnost da upravlja svojom teritorijom. Ukoliko jedna od država članica izgubi deo teritorije, Uniji ne preostaje ništa drugo nego da primi k znanju ovu činjenicu i izvuče zaključke u kontekstu primene prava Evropske unije.⁴

Danas, teritoriju Unije čini teritorija 28 država članica, ali se još uvek ne zna koje će biti njene konačne granice. Sigurno je da će Evropskoj uniji u bliskoj budućnosti pristupiti Srbija, Crna Gora i Makedonija. Na srednji rok očekuje se prijem Albanije i Bosne i Hercegovine, dok je prijem Kosova politički problematičniji. Ovim bi logično bila zaokružena teritorija Evropske unije. Međutim, još 2004. godine započeli su pristupni pregovori sa Turskom koji su zapali u stagnaciju jer otvaraju mnogobrojne dileme. Strategijski položaj Turske na prelasku Evrope u Aziju, kao i njena atlantska opredeljenost predstavlja jedan od argumenata za priključivanje ove države Evropskoj uniji. U očima Evropljana Turska ima i druge adute, a reč je o dinamičnom privrednom rastu, brojnom i u proseku mladom stanovništvu spremnom da radi po nižim primanjima od evropskih. Sa 78 miliona stanovnika tursko tržište predstavlja priliku za plasman proizvoda preduzeća iz Evropske unije. S druge strane, pojedine države članice sa manjkom nataliteta poput Nemačke, mogle bi da uvezu tursku radnu snagu koja je neophodna njihovoj privredi. Turska ima geostrateški značaj i u transportu nafte iz srednje azijskih država ka Evropskoj uniji.⁵ Reč je o naftovodu koji bi preko Azerbejdžana i Gruzije trebalo da se završi na turskoj obali Mediterana. Preko Turske kao svoje članice Evropska unija mogla bi da vrši politički uticaj na bliskoistočne, arapske i azijske države.

³ Član 52 ugovora o Evropskoj uniji.

⁴ Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 118.

⁵ Guy Baudelle, Benoit Montabone, *La turquie et l' Union europeenne*, <http://echogeo.revues.org>, 01.11.2016.

Prema članu 49 ugovora o Evropskoj uniji svaka evropska država koja uvažava načela na kojima je zasnovana Evropska unija a radi se o poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države i ljudskih prava, može da postane njena članica. Iz prethodno iznetog proističe da je kandidatura za članstvo u Evropskoj uniji uslovljena ne samo posedovanjem atributa države (teritorija, stanovništvo i organizovana politička vlast), već i geografskim pripadanjem državne teritorije evropskom kontinentu.⁶ Suštinsko pitanje koje se nameće jeste da li je Turska zaista evropska država? Pravno tumačenje člana 49 ugovora o Evropskoj uniji glasi da je dovoljno da se i vrlo mali deo državne teritorije nalazi u Evropi da bi se ispunio geografski uslov. Turska bi, imajući u vidu prethodno izneto, formalno ispunila uslov o geografskom pripadnosti evropskom kontinentu iako se preko 90 odsto njene državne teritorije nalazi u Aziji. U tom smislu Evropski savet na sastanku Helsinkiju u decembru 1999. godine potvrdio je da je Turska evropska država.⁷

Međutim, pojedini istaknuti evropski političari osporavaju tezu da je Turska evropska država. Tako je bivši francuski predsednik Valeri Žiskar Desten (Valery Giscard d'Estaing) 2002. godine u vreme kada je bio na čelu Konvencije o budućnosti Evrope zadužene da pripremi tekst Evropskog ustava, izjavio da je Turska veoma važna država koja je bliska Evropi ali ne i evropska država.⁸ Žiskar potkrepljuje prethodno izneti argument činjenicom da se glavni grad Turske Ankara ne nalazi na evropskom kontinentu, kao i da 95 odsto turskog stanovništva živi van evropske teritorije. Žiskar smatra da oni koji guraju proces pristupanja Turske jesu zapravo protivnici Evropske unije s namerom da njen institucionalni sistem učine krhkim i usmere proces evropske integracije u pravcu stvaranja zajedničkog područja za slobodnu robnu razmenu između Evrope i Bliskog istoka. Žiskar ovde naravno misli na ostvarivanje britanskih interesa unutar Unije. Britanci se nadaju da bi na taj način obezbedili sebi spokoj jer bi zaustavili proces čvršćeg evropskog integrisanja, što je inače u suprotnosti sa izvornim projektom Evropske unije. Regionalna organizacija koja bi se bavila ekonomskom saradnjom između Evrope i Bliskog istoka, zapravo bi bila kraj evropske integracije zasnovane na ideji o izgradnji evropske federalne države.

Drugi problem koji se javlja u kontekstu turskog pristupanja Uniji jeste problem istorijske i kulturne utemeljenosti evropske integracije. Ujedinjenje evropskih država u Evropsku uniju plod je razvoja političke svesti i volje

⁶ Abdelkhalq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, Paris, 2013, p. 37.

⁷ Sous la direction de Renaud Dehousse, *L' Union europeenne*, 4 edition, La documentation francaise, Paris, 2014 - David Siritzky, *Des communautés europeennes a six a L' Union europeenne a vingt huit*, p. 17.

⁸ Arnaud Leparmentier, Laurent Zecchini, *Pour ou contre une adhesion de la Turquie a l' Union europeenne*, www.lemonde.fr, 08.11.2002.

ljudi koji su živeli na evropskom kontinentu, odnosno rezultat njihovog civilizacijskog, intelektualnog i moralnog razvoja.⁹ Evropski narodi imaju zajedničke civilizacijske temelje čiji je izvor u grčko-rimskoj humanističkoj filozofiji i hrišćanskoj religiji.¹⁰ Iz ovih civilizacijskih temelja proističe evropski zakonodavni sistem koji štiti određene vrednosti, način života i pristup društvenim i porodičnim pitanjima. Islamska civilizacija, kojoj Turska pripada, zaslužuje puno poštovanje ali se po svojim vrednostima razlikuje od evropske u pogledu uspostavljanja sekularne države, položaja žena u društvu, kritičkog dovođenja u pitanje državne vlasti i verskih dogmi, satiričnog odnosa prema religiji, slobode izražavanja, poimanju institucije braka, itd. Učešće otomanske imperije u evropskoj istoriji ne može da bude dovedeno u pitanje, ali je ono izraženo kao konfrontacija dva društvena modela. Ovaj civilizacijski i društveni sukob donekle je trebalo da pomiri radikalne proevropske reforme turskog društva koje je sprovodio Kemal Atatürk između dva svetska rata.

Istorijski gledano, Turska se nalazi na raskršću između Balkana i Bliskog istoka, Mediterana i Crnog mora. Turska je država između dve civilizacije i dva sveta (hrišćansko-evropskog i muslimansko-arapskog). U toku hladnog rata, da bi sprečila uticaj Rusije na njenim granicama, Turska se opredelila za zapadnu stranu te je njena armija postala stub NATO pakta i jedan od najvažnijih saveznika Sjedinjenih Američkih Država. Svi prethodno izneti evropski geostrateški interesi, međutim, ne moraju da se ostvare isključivo putem pristupanja Turske Evropskoj uniji. Moguće je, naime, uspostaviti strateško bilateralno partnerstvo između dve strane.

Ugovori o osnivanju Evropske unije primenjuju se na teritoriji država članica onako kao je ona određena nacionalnim pravom. U vezi sa prethodno iznetim, treba uzeti u obzir specifičan položaj određenih prekomorskih teritorija država članica. U tom smislu pravo Evropske unije primenjuje se na teritoriji francuskih prekomorskih departmana (npr. Gvadelup, Martinik, Sveti Martin), kao i na Asorskim i Kanarskim ostrvima i na Maderi. Međutim, zbog udaljenosti, klimatskih uslova i reljefa, male površine, zavisnosti od trgovine ograničenim brojem proizvoda i slabe razvijenosti, Savet na predlog Komisije i uz konsultovanje Evropskog parlamenta, kvalifikovanom većinom utvrđuje specifične uslove za primenu prava Evropske unije na prekomorskim teritorijama država članica.¹¹ Pravo Evropske unije primenjuje se i na evropskim teritorijama čije spoljne poslove vodi jedna od evropskih država. Reč je konkretno o Gibraltaru čiji suverenitet vrši Velika Britanija. Pored toga, pravo Evropske unije primenjuje se i na

⁹ Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union européenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 1.

¹⁰ Louis Cartou, *L' Union européenne*, Dalloz, Paris 1996, 2 édition, p. 4.

¹¹ Član 349 ugovora o Evropskoj uniji.

Alandskim ostrvima koja pripadaju Finskoj, ali pod uslovima predviđenim posebnim protokolom vezanim za sporazum o pristupanju Finske, Austrije i Švedske. S druge strane, u načelu pravo Unije ne primenjuje se na Anglo-normandskim ostrvima i ostrvu Man koja su zavisna od Velike Britanije. Takođe, pravo Evropske unije ne primenjuje se na drugim prekomorskim teritorijama koje su predviđene članom 355 ugovora o funkcionisanju Evropske unije (npr. Farska ostrva i delovi Kipra koji su pod suverenitetom Velike Britanije).

Sloboda kretanja državljana Evropske unije kao suštinsko dostignuće ugroženo migrantskom krizom

Odluka o ustanovljavanju državljanstva Evropske unije zadirala je u prirodu i smisao procesa evropske integracije. Naime, samo postojanje državljanstva Evropske unije ovoj poslednjoj bi dalo odlike federalne države, a njeni građani stekli bi prava i obaveze koja bi postojala uporedo sa onim predviđenim nacionalnim pravom.¹² Protiv ovakvog rešenja bile su pristalice tzv. koncepta Unije zasnovane na međudržavnoj saradnji.

Uvođenje državljanstva Evropske unije bilo je predviđeno u predlogu nacarta ugovora o Evropskoj uniji koji je pripremio Evropski parlament 1984. godine pod nazivom projekat "Spineli", ali je ono ustanovljeno tek ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine.¹³ Ustanovljavanje državljanstva Unije nije značilo istovremeno i uvođenje evropske nacionalnosti, jer je prethodno pomenuto vezano po automatizmu za posedovanje državljanstva država članica. Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine dopunjena je odredba o državljanstvu u smislu da državljanstvo Unije upotpunjuje nacionalno državljanstvo i ne zamenjuje ga.¹⁴ Ovim se izašlo u susret onima koji su strahovali od izražene federalizacije Unije i stavljanja nacionalnog državljanstva u drugi plan. Težnje zagovornika federalizma da objedine i prošire prava državljana Unije u jednom članu ugovora su u tom trenutku ostale neostvarene.¹⁵

U ugovoru o Evropskoj zajednici utvrđenim u Nici 2003. godine¹⁶, ali i u ugovoru o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona iz 2009. godine, odredbe o državljanstvu Evropske unije sadržane su u posebnom delu.¹⁷

¹² Philippe Moreau Deforge, *Les institutions européennes*, Arman Colin, Paris 1998, p. 146.

¹³ Nekadašnji član 8 koji je ugrađen u ugovor o Evropskoj zajednici ugovorom iz Mاستrihta.

¹⁴ Nekadašnji član 17 ugovora o Evropskoj zajednici ugrađen ugovorom iz Amsterdama.

¹⁵ Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traité d' Amsterdam contre la démocratie*, Liberté politique, Paris, 1998.

¹⁶ II deo ugovora o Evropskoj zajednici.

¹⁷ II deo ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Članom 20 ugovora o funkcionisanju Evropske unije određeno je da je državljanin Unije svako lice koje poseduje državljanstvo jedne od država članica. Državljanstvo Unije se dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamenjuje ga.

Pravo slobode kretanja i boravka državljana Evropske unije

Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici bilo je predviđeno pravo na slobodu kretanja i zapošljavanja radnika unutar Zajednice,¹⁸ pravo lica koje vrše nezavisna zanimanja¹⁹ poput advokata, lekara ili arhitekata, da se nastane, obavljaju svoj posao ili pak pruže usluge²⁰ u drugoj državi članici, kao i pravo na slobodno nastanjivanje preduzeća na teritorijih drugih država članica putem osnivanja filijala i predstavništava. Iz prethodno iznetog moglo je da se zaključi da je sloboda kretanja i nastanjivanja bila vezana za vršenje ekonomskih aktivnosti. I pored ovog uslovljavanja, sloboda kretanja i boravka je široko tumačena.²¹ Sud pravde je, na primer, išao korak dalje u širenju prava na slobodu kretanja unutar Zajednice, jer je protumačio da korisnici određene usluge, poput one turističke, mogu bez uslovljavanja da otputuju u drugu državu članicu u kojoj treba da im bude pružena prethodno pomenuta usluga.²² Savet je 1990. godine doneo tri direktive kojima je pravo boravka u državama članicama dodelio studentima, penzionerima i regulisao korišćenje ovog prava za državljane članica Zajednice koji nisu bili obuhvaćeni postojećim normama komunitarnog prava.²³ U praksi, granična kontrola prilikom prelaska građana država članica Zajednice iz jedne države članice u drugu bila je obična formalnost.

Ugovorom o Evropskoj uniji iz Mاستrihta određeno je da pravo na slobodu kretanja i boravka praktično proističe iz posedovanja državljanstva Evropske unije. U tom smislu svaki državljanin Evropske unije ima pravo da se kreće i slobodno boravi na teritoriji država članica, izuzev ograničenja i uslova predviđenih ugovorima o osnivanju i odredbi usvojenih u cilju njihove primene.²⁴ Evropski parlament i Savet su nadležni da putem redovnog zakonodavnog postupka usvoje mere u cilju olakšavanja korišćenja prava na slobodu kretanja i boravka.²⁵ Pored toga, primenom posebnog zakonodavnog postupka Savet može da usvoji mere koje se tiču

¹⁸ Nekadašnji član 39 ugovora o Evropskoj zajednici.

¹⁹ Nekadašnji član 43 do 48 ugovora o Evropskoj zajednici.

²⁰ Nekadašnji član 49 do 55 ugovora o Evropskoj zajednici.

²¹ Louis Cartou, *L' Union européenne*, Dalloz, Paris 1996, 2 édition, p. 264.

²² CJCE, 31.1.1984, Luisi et Carboni, aff. C-286/82.

²³ Nicolas Ligneul, Olivia Tambou, *Droit européen du marche*, Ellipses, Paris, 2006, p. 54.

²⁴ Nekadašnji član 18 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 21 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

²⁵ Član 21 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

zdravstvenog osiguranja i socijalne zaštite a koje doprinose lakšem korišćenju prava na slobodu kretanja i boravka unutar Unije.²⁶

Korišćenje prava na slobodno kretanje unutar Unije bilo je ojačano posebnim međunarodnim ugovorima zaključenim između pojedinih država članica mimo komunitarnog prava. Reč je o tzv. Šengenskim sporazumima od 14. juna 1985. i 19. juna 1990. godine kojima su se pojedine države članice Zajednice bile dogovorile da međusobno uklone granične prelaze, usaglase uslove i postupke za dobijanje viza prema državljanima trećih država, kao i da međusobno jačaju policijsku, carinsku i pravosudnu saradnju. Šengenske odredbe stupile su na snagu 26. marta 1995. godine i primenjivale su ih Francuska, Nemačka, države Beneluksa, Španija i Portugalija. Tokom 1996. godine ovim državama su se pridružile Italija, Grčka, Austrija, Danska, Finska i Švedska, kao i dve države koje nisu članice Unije - Norveška i Island. Sporazumi iz Šengena su, uz pravne tekovine proistekle iz njihovog sprovođenja, ugrađeni u ugovor o Evropskoj uniji ugovorom iz Amsterdama 1999. godine. Nove članice primljene u Uniju 2004. godine su se, pak, obavezale da preuzmu tekovine Šengena u celosti, s tim što su samo neke od njih u mogućnosti da ih u potpunosti primene a reč je o: Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj, Poljskoj, Sloveniji, Estoniji, Litvaniji, Letoniji i Malti. Švajcarska se 2009. godine takođe pridružila području Šengena, dok Velika Britanija, Irska i Danska samo u nekim delovima primenjuju tekovine sporazuma iz Šengena.²⁷ Državljanin treće države koji želi da dobije šengensku vizu ne bi smeo da bude registrovan kao nepoželjan u šengenskom informacionom sistemu (SIS), tj. u zajedničkoj bazi podataka koju pothranjuju države članice.²⁸ Međutim, u kontekstu atentata u Parizu od 13. novembra 2015. godine ispostavilo se da pothranjivanje podataka na evropskom nivou ne funkcioniše jer pojedine države članice iz određenih razloga ne dostavljaju svoje podatke o potencijalnim teroristima SIS-u ili Evropolu.

Pravo na slobodno kretanja unutar Evropske unije kao suštinsko dostignuće ugroženo je masovnim doseljavanjem migranata u 2015. godini. Pojedine države članice (Austrija, Mađarska, Švedska, Francuska) bile su prinuđene da ponovo uspostave policijske kontrole na svojim granicama jer Evropska unija nije uspela u punoj meri da kontroliše spoljne granice. Nedovršeni federalizam pokazao je sve svoje slabosti u kontekstu terorističkih napada u Parizu u novembru 2015. godine. Naime, teroristi su iskoristili evropsko dostignuće u vidu ukidanja unutrašnjih granica između država članica na osnovu sporazuma iz Šengena i prelazili su slobodno iz Belgije u Francusku u cilju izvršenja krivičnih dela. Na ovom primeru se

²⁶ Član 21 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

²⁷ Internet, <http://www.europa.eu>, 17.8.2008., Ch. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l' Union europeenne*, Litec, 5 edition, , 2006, p. 171.

²⁸ Slobodan Zečević, *Poslovno pravo Evropske unije I*, Centar za Evropsku uniju, Beograd, str. 90.

videlo da ukidanje unutrašnjih granica traži i uspostavljanje stroge kontrole spoljnih granica Unije, bržu saradnju ministarstava unutrašnjih poslova država članica kao i efikasniju razmenu informacija unutar Europolu. Teroristički napadi u Parizu zapravo ukazuju da se sve više nameće potreba i za federalizacijom u oblasti unutrašnjih poslova u smislu prerastanja Europolu u embrion federalne policije kojem bi države članice stavile na raspolaganje baze podataka potencijalnih počionioca krivičnih dela uperenih protiv javne bezbednosti.

Pravo na azil, ekonomska migracija i mere zaštite Evropske unije

Evropska unija u kontekstu migrantske krize iz 2015. godine nije zauzela stav koji imaju pojedine anglosaksonske države poput Sjedinjenih Američkih Država i Australije. Ove poslednje, svesne da ne mogu da prihvate ugrožene iz celog sveta, primenjuju politiku kontrolisanog doseljavanja koja podrazumeva da je nastanjivanje uslovljeno mogućnošću dobijanja posla. Dakle, Sjedinjene Američke Države zapravo primaju migrante onog profila koji je potreban njihovoj privredi. Evropska unija je, imajući u vidu odredbe međunarodnog prava, omogućila onima kojima preti opasnost po život i zdravlje zbog rata u Siriji da se dosele i da borave na teritoriji država članica sve dok traje opasnost, da primaju određenu novčanu pomoć kao i da uživaju zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Time su ispunjeni standardi predviđeni Ženevskom konvencijom iz 1951. o zaštiti izbeglica, Evropskom konvencijom o osnovnim ljudskim pravima (1950) Saveta Evrope, kao i odredbama čl. 18 Povelje Evropske unije o fundamentalnim pravima čoveka, koja je postala pravno obavezujuća stupanjem na snagu Ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine.

Prijem azilanata iz Sirije je, međutim, doneo suštinske probleme u vezi sa primenom takozvane „Dablinske uredbe“ Saveta Evropske unije²⁹ o ustanovljavanju kriterijuma i mehanizama za određivanje države članice odgovorne da prouči zahtev za dobijanje azila koji je podneo državljanin treće države. Naime, prema ovoj uredbi samo jedna država članica je nadležna da razmatra zahtev za dobijanjem azila što znači da ovaj zahtev ne može da bude podnet u nekoliko članica Unije. Kada je podnosilac zahteva ilegalno ušao u jednu od država članica ova je dužna da razmotri njegov zahtev za dobijanje azila. Međutim, u slučaju o kome je reč dobar deo migranata iz Sirije ulazi na teritoriju Grčke, jer ih brodovima i čamcima iz Turske na grčka ostrva prevoze profesionalni prevoznici. U praksi migranti uopšte ne traže azil u Grčkoj već ih dalje vode ekonomski interesi. Zapravo, oni se prebacuju u Nemačku gde očekuju da će naći zaposlenje i započeti

novi život. Dakle, inicijalno bežanje od ratnih sukoba pretvara se u ekonomsku imigraciju u Evropsku uniju.

Ulazak tolikog broja migranata koji su u najvećem broju islamske veroispovesti otvara problem volje lokalnog stanovništva da ih prihvati. Usled ekonomske krize koja vlada u većini država članica Evropske unije, ali i usled kulturnih razlika, takva volja je slaba. U tom smislu treba imati u vidu jačanje partija ekstremne desnice u gotovo svim članicama Evropske unije koje ukazuju na opasnost od islamizacije Evrope na osnovu nekontrolisanog doseljavanja, čime bi bila uništena evropska civilizacija. Stoga se u pojedinim državama članicama preduzimaju mere u cilju odvratanja ili proterivanja migranata. Primera radi, Švedska koja je na human način prihvatila preko 186 hiljada migranata ima nameru da bar polovinu vrati u zemlje porekla. Danska je usvojila drastične mere kojima migrantima pleni sredstva u iznosu od preko 1340 evra u cilju naplate njihovog boravka u Danskoj (smeštaj, zdravstveno osiguranje), a za sličnu meru su se opredelile pojedine nemačke pokrajine koje plene iznos viši od 350 do 750 evra u zavisnosti od lokalne odluke.³⁰

Mere koje su preduzele institucije Evropske unije da bi kontrolisale talas izbeglica

Reč je pre svega o odluci Komisije donetoj u proleće 2015. godine da se osnuju *hot spot* centri u državama članicama koje su na udaru doseljavanja, tj. u Italiji, Grčkoj i Mađarskoj. *Hot spot* centri služe za registrovanje izbeglica, tačnije za utvrđivanje identiteta, prikupljanje izjava, svedočenja i uzimanje otisaka. Uz predstavnike nacionalnih organa u *hot spot* centrima rade i predstavnici Europol-a, Eurojust-a, Frontex-a (Evropska agencija za zaštitu spoljnih granica) i Easo-a (Evropska kancelarija za podršku u oblasti azila).³¹ *Hot spot* centri imaju zadatak da ustanove razliku između izbeglica kojima treba međunarodna zaštita od ekonomskih migranta koje treba vratiti u države porekla. Uloga predstavnika Europol-a i Eurojust-a jeste da identifikuju terorističke mreže unutar mase izbeglica. U Italiji glavni štab *hot spot* centara se nalazi u Kataniji na Siciliji. Glavni štab koordinira rad centara u tri luke na Siciliji (Trapani, Pozzallo, Porto Empedocle) i na ostrvu Lampeduza (Lampedusa). U Grčkoj glavni štab *hot spot* centara trebalo bi da bude u luci Pirej kod Atine. Dalje, svaki od centara trebalo bi da primi 1500 izbeglica. Mađarska je, međutim, odbila da instalira *hot spot* centre na svojoj teritoriji.

Druga odluka u kontekstu izbegličke krize doneta je 22. septembra 2015. godine na sastanku Saveta u sazivu ministara unutrašnjih poslova. Reč je o

³⁰ Lucie Soullier, *Danemark, Suisse, Allemagne: la confiscation des biens des migrants s'etend en Europe*, www.lemonde.fr, 26.01.2016.

³¹ Jean-Pierre Stroobants, *Comment fonctionneront les "hot spot" censés gérer l'accueil des migrants en Europe.*, www.lemonde.fr, 21.09.2015.

zbrinjavanju 120 hiljada izbeglica u državama članicama Evropske unije. Od prethodno pomenutog broja u prvo vreme 66 hiljada izbeglica koje se nalaze u Grčkoj i Italiji biće raspoređene u druge države članice u skladu sa usvojenim sistemom kvota.³² Broj izbeglica koji države članice treba da prime zavisi od njihovog broja stanovnika, bruto društvenog proizvoda, stope nezaposlenosti i prosečnog broja zahteva za azil za poslednje četiri godine.³³

Odluka o preraspodeli izbeglica doneta je kvalifikovanom većinom u Savetu, s obzirom da su ministri Mađarske, Slovačke i Češke Republike bili protiv, finski ministar je bio uzdržan, dok je ministar Poljske kao velike države ipak prihvatio da se priključi Francuskoj i Nemačkoj i da glasa *za*. Time je u izvesnoj meri razbijeno jedinstvo Višegradske grupe po pitanju odbijanja prijema izbeglica. Bez obzira na prethodno izneto slovački predsednik vlade protivi se prijemu muslimanskog stanovništva kao i usvojenim izbegličkim kvotama. Odluka Evropske unije o preraspodeli izbeglica ima zanemarljiv značaj ako imamo u vidu da je samo 2015. godine u Nemačku ušlo milion i sto hiljada migranata.

Frontex- Evropska agencija za upravljanje i operativnu saradnju na spoljnim granicama Evropske unije

Agencija Frontex osnovana je uredbom Saveta iz 2004. godine³⁴ s ciljem da štiti spoljne granice Evropske unije i uređuje granični protok lica. Potreba za osnivanjem evropske agencije ove vrste javila se jer su Šengenskim sporazumima ukinute unutrašnje granice između država članica te je bila neophodna jača međudržavna saradnja i podrška Evropske unije državama članicama u kontrolisanju i zaštiti njenih spoljnih granica. Frontex raspolaže statusom pravnog lica, finansira se sredstvima Evropske unije a sedište ove organizacije je poljskom glavnom gradu Varšavi. U 2011. godini doneta je nova uredba Evropskog parlamenta i Saveta u cilju jačanja operativnih sposobnosti Frontex-a u borbi protiv ilegalnog doseljavanja.³⁵ Zadaci Frontex-a su da: planira i usklađuje zajedničke operacije na spoljnim granicama Evropske unije (pomorskim, kopnenim i vazдушnim) koristeći ljudstvo i opremu država članica; koordinira operacije zajedničkog vraćanja stranih državljana u države porekla; ustanovi zajedničke programe obuke nacionalnih graničnih jedinica; ustanovi evropske jedinice graničara koje učestvuju u zajedničkim operacijama; uspostavi kapacitete za hitne intervencije koji uključuju evropske graničare i baze podataka o materijalnim

³² Cecile Ducourtieux, Jean-Pierre Stroobants, *L' Union europeenne s' accorde sur la repartition en deux temps des 120 000 refugies*, www.lemonde.fr, 22.09.2015.

³³ Renaud Honore, *Le plan de Bruxelles pour les quotas des refugies*, www.lesechos.fr, 06.09.2015.

³⁴ Reglement (CE) no. 2007/2004.

³⁵ Reglement (UE) no. 1168/2011.

sredstvima koja su odmah na raspolaganju u slučaju krize; podrži države članice koje zatraže snažniju tehničku i operativnu podršku u slučaju humanitarnih kriza, operacija spasavanja na moru ili specifičnih i ozbiljnih pritisaka na njihovim granicama; radi na analizama rizika u vezi sa pretnjama koje postoje na spoljnim granicama. U međuvremenu, nekoliko država članica zatražilo je zajedničko operativno delovanje i pomoć Frontex-a. Reč je o Španiji koja je želela da uspostavi kontrolu nad doseljavanjem građana Senegala i Mauritanije na Kanarska ostrva. Pored nje i Grčka je u 2010. godini zatražila podršku Frontex-a u kontroli imigracije u Egejskom moru. Najkontroverznija operacija Frontex-a jeste operacija „Triton“ pokrenuta 2014. godine na zahtev Italije u cilju sprečavanja masovnog doseljavanja migranata iz Libije koji su koristili italijanske teritorijalne vode oko Sicilije. U operacijama odvratanja 2015. godine utopilo se preko 1200 izbeglica, zbog čega se Evropska unija našla na udaru organizacija za zaštitu ljudskih prava.³⁶

Evropska unija bez jedinstvene politike bezbednosti i odbrane

Evropska integracija u početku se odvijala u okviru Evropskih zajednica, tj. u oblasti privrede, ali ovo ograničenje se tokom vremena pokazalo neodrživim.³⁷ Postojanje jedinstvenog evropskog tržišta kao imperativ nametalo je određivanje zajedničke politike u različitim oblastima privrede - poput poljoprivrede, industrije, saobraćaja i zajednički nastup na međunarodnim konferencijama. Pored toga, kako na primer Evropska zajednica kao industrijska sila nije bila bogata naftom, nužno je bila zainteresovana za oblast Bliskog istoka ili afrički kontinent, odnosno za odnose sa državama proizvođačima ove sirovine. Zajednici je, dakle, bila potrebna usklađena spoljna politika jer su Francuska i Nemačka, kao i druge evropske države pojedinačno gledano postale politički i vojno slabije u odnosu na super sile tog vremena - Sjedinjene Američke Države i Sovjetski Savez.³⁸ U državama članicama zajednice jačala je svest da je jedini način da se povrati nekadašnji spoljopolitički i vojni uticaj u svetu međusobna saradnja i zajedničko spoljopolitičko, a zatim i vojno delovanje.

Politika bezbednosti i odbrane jeste stvorena krajem XX i početkom XXI veka s namerom da postane sredstvo koje će omogućiti Evropskoj uniji da postane „globalni akter“ na međunarodnoj sceni.³⁹ Ozbiljan pomak u

³⁶ www.wikipedia.org, 15.02.2016.

³⁷ Louis Cartou, *L' Union europeenne*, Dalloz, 2 edition, Paris, 1996, pp. 41- 42.

³⁸ Michel Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, 3 edition, Flammarion, Paris, 2010, p. 47.

³⁹ Antoine Rayroux, *L' Europe de la defanse*, L' Union europeenne, 4 edition, sous la direction de Renaud Dehousse, La documentation francaise, Paris, 2014, p. 301.

uvođenju zajedničke politike odbrane učinjen je po francusko-britanskom sastanku na vrhu u San Malou 1998. godine.⁴⁰ Naime, u deklaraciji iz San Maloa, Velika Britanija je po prvi put prihvatila tezu da Evropska unija treba da ima samostalni vojni kapacitet da bi mogla da reaguje u slučaju međunarodnih kriza. Deklaracija je nastala kao reakcija na krizu na Balkanu i praktično je utemeljila pravo Unije da razvija samostalnu odbrambenu moć odnosno politiku bezbednosti i odbrane na osnovu odluka Evropskog saveta.⁴¹ U tom smislu usledio je izveštaj predsedavajućeg Evropskog saveta iz Kelna od 4. juna 1999. godine kojim se traži jačanje zajedničke evropske politike bezbednosti i odbrane.

Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine naznačeno je da zajednička politika odbrane Unije treba „postepeno da se uspostavlja“⁴², a ne „u dogledno vreme“ kako je bilo predviđeno ugovorom o Evropskoj uniji iz Maastrichta. Prethodno izneto značilo je da institucije Unije, služeći se instrumentima predviđenim ugovorima o osnivanju, mogu da donose odluke koje bi dale sadržinu zajedničkoj politici odbrane.⁴³ Tako je politika odbrane dobila određeno, doduše ograničeno značenje, jer se odnosila na humanitarne misije, misije održavanja mira, kao i na borbene misije upravljanja krizama uključujući i misije o ponovnom uspostavljanju mira. Iz prethodno iznetog proisteklo je da je pitanje odbrana teritorije Unije van njene nadležnosti.

Ugovorom iz Nice ukinute su sve odredbe koje su se odnosile na moguće korišćenje Unije zapadne Evrope u oblasti odbrane Unije, koja je zbog svog složenog sastava zapravo blokirala razvoj zajedničke odbrambene politike.⁴⁴ Zbog toga je odlučeno da se operativne aktivnosti Unije zapadne Evrope prenesu na Evropsku uniju. Iz prethodno iznetog proističe da je Evropska unija sama nadležna da uspostavi odbrambenu politiku u okvirima koje je sebi postavila. Odbrambena politika se, međutim, i dalje nije odnosila na odbranu teritorije Unije, a nije bila predviđena ni odredba o međusobnoj pomoći u slučaju agresije na jednu od država članica.

Ugovor o Evropskoj uniji iz Lisabona predviđa poseban odeljak posvećen odredbama o politici bezbednosti i odbrane koja je u njegovom tekstu preimenovana u „Zajedničku politiku bezbednosti i odbrane“. Odredbe ugovora produbljuju saradnju država članica bez unošenja revolucionarnih promena u ovoj oblasti. Naime, ugovor iz Lisabona utvrđuje

⁴⁰ Michel Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010, p. 75.

⁴¹ Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, p. 496.

⁴² Član 17 nekadašnjeg ugovora o Evropskoj uniji.

⁴³ Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N. 6, Paris, 2005, p. 185.

⁴⁴ Le traite de Nice, premieres analyses, PUS, 2001 – Ch. Carotenuto, *Le deuxieme et troisiem piliers*, p. 211.

da Unija ima „zajedničku“ politiku bezbednosti i odbrane koja je sastavni deo njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike.⁴⁵ Dakle, Unija bi mogla da koristi zajedničke operativne civilne i vojne snage kao produženu ruku u međudržavnim organima (Evropski savet i Savet) utvrđene spoljne politike. Prethodno pomenute snage Uniji stavljaju na raspolaganje države članice i to radi intervencije van njene teritorije u cilju prevencije konflikata, održavanja mira i jačanja međunarodne bezbednosti. Evropska saradnja u oblasti o kojoj je reč treba postupno da se izgrađuje da bi na kraju dovela do uspostavljanja zajedničke odbrane na osnovu jednoglasne odluke Evropskog saveta. Ovu odluku bi zatim trebalo da potvrde države članice putem postupka ratifikacije.

U međuvremenu, ugovorima iz Lisabona predviđeno je da politika Unije u oblasti odbrane ne ugrožava specifičnu prirodu politike odbrane svake od država članica (ovde se misli na one opredeljene za neutralnost), ali i onih koje imaju obaveze prema NATO paktu.⁴⁶ Iz prethodno iznetog, proizilazi da se u ovom trenutku ne stvara jedinstvena evropska vojska koja bi branila teritorijalni integritet Unije i slobodu i prava njenih stanovnika. Reč je o tome da Unija obavezivanjem država članica da stave na raspolaganje Uniji deo njihovih vojnih i civilnih kapaciteta, obezbeđuje operativne vojne i civilne kapacitete u cilju ostvarivanja zajedničke politike bezbednosti i odbrane.⁴⁷ Unija zapravo deluje van svoje teritorije u misijama čiji je cilj održanje mira, predupređivanje sukoba ili jačanje međunarodne bezbednosti u skladu sa poveljom Ujedinjenih nacija.

Zaključak

Početak XXI veka Evropska unija bila je pogođena sa nekoliko sukcesivnih kriza. Reč je o svetskoj finansijskoj krizi iz 2007. godine čije je izvor bio na finansijskom tržištu Sjedinjenih Američkih Država, o dužničkoj krizi Grčke koja traje od 2009. godine i koja je eskalirala u leto 2015. godine, kao i o izbegličkoj krizi nastaloj zbog rata u Siriji u 2015. godini. Prethodno pomenuti događaji ukazali su da nedovršeni evropski suverenitet uzrokovanom zastoju u izgradnji evropske federalne države zapravo omogućava Evropskoj uniji da, kako tako, funkcioniše u normalnim uslovima ali je sprečava da ima adekvatne odgovore na krizne stanja. Zbog međudržavnih i konfederalnih odlika Evropska unija ne može da reaguje na brz, jedinstven i adekvatan način na izazove u globalizovanom svetu. Odsustvo evropskog suvereniteta čini Evropsku uniju neefikasnom čime se potpiruju rasprave o svrsishodnosti njenog postojanja.

⁴⁵ Jean-Luc Sauron, *Comprendre le Traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008. - Član 42 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

⁴⁶ Član 42 ugovora o Evropskoj uniji.

⁴⁷ Član 42 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

Istorijski posmatrano, evropski narodi su evoluirali u pravcu stvaranja suvereniteta na nacionalnom, odnosno državnom nivou. U periodu današnjeg ekonomskog globalizma koji je ugrozio materijalnu i socijalnu sigurnost građana država članica Evropske unije postoji tendencija da se zaštita od "spoljne opasnosti" traži na nacionalnom nivou, na kojem je ona nekada i postojala. Tako se od nacionalne države očekuje da povрати nadzor nad svojim granicama ne bi li sprečila nekontrolisano doseljavanje, da zaštiti nacionalni identitet, da obezbedi veću zaposlenost, kao i da izvrši socijalnu redistribuciju prema ugroženim regionima i socijalnim kategorijama. Međutim, u kontekstu svetske ekonomske i vojne dominacije velikih država poput SAD-a, Rusije, Kine postavlja se pitanje da li bilo koja od članica Evropske unije može samostalno da se izbori za ostvarivanje prethodno pomenutih nacionalnih interesa? Otuda se još jednom nameće analiza mogućnosti ostvarivanja evropskog suvereniteta. Sve je očiglednije da Evropska unija kao nedovršena federacija ne može efikasno da se suoči sa izazovima savremenog sveta. Za efikasnu reakciju na masovan priliv migranata neophodno bi bilo da Evropska unija ima federalnu vladu sa ministrom unutrašnjih poslova i odbrane kao federalnim policijskim i vojnim snagama. Pored toga, bilo bi neophodno da se zaokruži teritorija Evropske unije barem u prvo vreme brzim prijemom u njeno članstvo Srbije, Crne Gore i Makedonije.

Bibliografija

- Alomar, B., Daziano S., Lambert, Th., Sorin, J., *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013.
- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, Paris, 2013.
- Berthu, Georges, Souchet, Dominique, *Le traite d' Amsterdam contre la democratie*, Liberte politique, Paris, 1988.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, Michel, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Gavalda, Ch., Parleani, G., *Droit des affaires de l' Union europeenne*, Litec, 5 edition, Paris, 2006.
- Giscard d' Estaing, Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Le traite de Nice, premieres analyses, PUS, Strasbourg, 2001. – Ch. Carotenuto, *Le deuxieme et troisieme piliers*.

- Ligneul, Nicolas, Tambou, Olivia, *Droit europeen du marche*, Ellipses, Paris, 2006.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions europeennes*, Armand Colind, 3 edition, Paris, 1998.
- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N. 6, Paris, 2005.
- Pecheul, Andre, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgre nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Sous la direction de Renaud Dehousse, *L' Union europeenne*, La documentation francaise, 4 edition, Paris, 2014.
- Sarkozy, Nicolas, *Un traite pour l' Europe*, Dalloz, Paris, 2008.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Zečević, Slobodan, *Institucionalni sistem i pravo Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 2015.
- Zečević, Slobodan, *Poslovno pravo Evropske unije I*, Centar za Evropsku uniju, Beograd, 2008.

Slobodan Zečević, PhD

MIGRATIONS AND IDENTITY OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

At the beginning of XXI century, the European Union has been hit by several successive crises. It was the world financial crisis of 2007 whose source was in the financial market of the United States, the debt crisis in Greece, which lasts from 2009 and has escalated in the summer of 2015, as well the refugee crisis resulting from the war in Syria during 2015. In connection with previously stated, it should be noted that in Germany in 2015 entered a million and one hundred thousand refugees, of whom about 60 percent are not persons threatened by war. The aforementioned events have pointed out that the unfinished European sovereignty caused by delays in the construction of a European federal state actually allows the European Union to function in somewhat normal circumstances, but it prevents her from having an adequate response to emergencies. Because of her interstate and confederal features, the European Union cannot give the unique, fast and appropriate response to the challenges of the globalized world. The absence of rounded territory and European federal government with ministries of interior and defense makes the European Union inefficient in dealing with migration and security challenges.

Key words: The European Union, European territory, migrant crisis, the right to asylum, Frontex, the European Union regulation, federalism, Common Security and Defense Policy.

UDK: 343.326:004.738.5
323.28::28
Biblid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 46-61
Izvorni naučni rad
Primljen: 28.1.2016.

Katarina JONEV¹

Aktivnosti Islamske države u sajber prostoru

SAŽETAK

Terorizam je početkom XXI veka postao glavna bezbedonosna pretnja savremenog sveta. Dok se međunarodna zajednica suočava s nizom pretnji i izazova, terorističke grupe nastavljaju da šire strah unapređujući svoj metod delovanja. Sajber terorizam je jedan od oblika terorizma i metod koji teroristi mogu potencijalno da koriste u svojoj borbi. Reč je o nelegalnom aktu u kom se kao oružje primenjuju kompjuter i Internet u cilju ugrožavanja ljudskih života i nacionalne infrastrukture. Napadi na računarske sisteme i mreže koji mogu izazvati prekid u radu, gubitak života ili povredu ljudi, fizičko uništenje, finansijske i ekološke posledice, su akti sajber terorizma. Teroristi Islamske države su paralelno sa fizičkim, osvajali i sajber prostor pre svega širokom upotrebom društvenih mreža za potrebe propagande. Ovaj rad predstavlja pokušaj autora da predstavi razliku između akta sajber terorizma i aktivnosti terorista na internetu kao što je širenje propagandi, kao i da pruži analizu aktivnosti pripadnika Islamske države u sajber prostoru.

Ključne reči: terorizam, sajber terorizam, Islamska država, sajber napadi, propaganda, digitalni džihadizam, sajber teroristi

Uvod

Terorizam predstavlja metod smišljene i sistematske upotrebe nasilja. Cilj je razvijanje straha kod predstavnika vlasti i građana radi ostvarivanja ličnih, političkih, ideoloških ciljeva. Terorizam je jedan od oblika nasilja koji u savremenom svetu ugrožava kako nacionalnu tako i međunarodnu bezbednost. Osnovni elementi koji čine akt terorizma „kao društvene pojave, više-

¹ Diplomirani politikolog za međunarodne odnose, Master Međunarodnog prava, e-mail: jonev.katarina@gmail.com.

dimenzionalnog fenomena po svom značenju, značaju i strukturi² jesu širenje straha i nesigurnosti. To je „složeni oblik organizovanja grupnog, i ređe individualnog ili institucionalnog, političkog nasilja obeležen ne samo zastrašujućim brahijalno fizičkim i psihološkim, već i sofisticirano-tehnološkim metodama političke borbe kojima se obično u vreme političkih i ekonomskih kriza, a retko i u uslovima ostvarene ekonomske i političke stabilnosti jednog društva, sistematski pokušavaju ostvariti „veliki ciljevi“ na morbidno spektakularan način, a neprimereno datim uslovima, pre svega društvenoj situaciji i istorijskim mogućnostima onih koji ga kao političku strategiju upražnjavaju.“³ Terorizam je usmeren protiv institucija nekog društva ili države.⁴

Terorizam se kao pretnja nalazi u samom vrhu bezbedonosnih agendi država širom sveta. Vremenom, metode i strategije koje teroristi koriste su napredovale. Terorizam je kao aktivnost evoluirao. Paralelno, raste strah i od sajber terorizma⁵ kao jednog od oblika terorizma. Sajber terorizam može biti tumačen i kao „razvojna faza tradicionalnog terorizma.“⁶ Zloupotreba modernih tehnologija i interneta u terorističke svrhe nije novijeg datuma ali se postavlja pitanje da li je sajber terorizam u današnje vreme realna opasnost po državu i njene građane. Sajber terorizam predstavlja opasnost po međunarodnu zajednicu podjednako kao i svaki drugi oblik terorizma.⁷

Treba uzeti u obzir da se do danas nije desio akt sajber terorizma i da su i praksa i teorija izuzetno podeljene kada je reč o tumačenju sajber terorističkog akta. Na globalnom nivou akademska i bezbedonosna zajednica još uvek nije došla do unificirane definicije niti precizno definisanih akata koje karakterišu sajber terorizam.

Sajber terorizam predstavlja nelegalni akt i pretnju po kompjuterske sisteme, mreže i informacije. Kao i svaki oblik terorizma, ima političku, ideološku, versku, socijalnu dimenziju. Cilj je izazvati paniku i strah državnih organa i građana. Dovoljno obučeni sajber teroristi su u stanju da napadnu infrastrukturu država poremećajem protoka informacija.⁸ Centar

² Dragan Simeunović, „Terorizam“, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2009, str. 67.

³ Ibid., str. 80.

⁴ Ibid., str. 80.

⁵ United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force (UN CTITF), *Report of the Working Group on Countering the Use of the Internet for Terrorist Purposes*, 2009, p. 3, http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet_rev1.pdf

⁶ Roland Heickerö, „Cyber Terrorism: Electronic Jihad“, *Strategic Analysis*, 2014 Vol. 38, No. 4, pp. 554-565.

⁷ Ambassador Gábor IKLÓDY, „The New Strategic Concept and the Fight Against Terrorism: Challenges & Opportunities Defence Against Terrorism“, *Review* Vol.3, No. 2, Fall 2010, p. 5.

⁸ Murat Dogrul, Adil Aslan, Eyyup Celik, „Developing an International Cooperation on Cyber Defense and Deterrence against Cyber Terrorism“, 2011 3rd International Conference on Cyber Conflict, Tallinn, Estonia, 2011, © CCD COE Publications, p. 30.

za Strategijske i međunarodne studije u izveštaju iz 1998. godine sajber terorizam predstavlja kao "politički motivisan napad subnacionalnih grupa i/ili individua na kompjuterske sisteme, kompjuterske programe i podatke koje dovode do nasilja nad nevojnim metama."⁹ Sličnu definiciju ima u svojim dokumentima i Federalni Istražni Biro (FBI) definišući ovu aktivnosti kao "smišljen, politički motivisan napad subnacionalnih grupa ili tajnih agenata na informacije, računarske sisteme, računarske programe i podatke, koji dovode do nasilja nad nevojnim ciljevima." Sajber terorizam se može definisati i kao "korišćenje računarskih mreža za isključivanje kritične nacionalne infrastrukture - kao što su energetski sektori, transport, industrijska postrojenja, za zastrašivanja Vlade i civilnog stanovništva."¹⁰ Jedna od definicija je da je ova aktivnost "politički motivisana upotreba kompjutera, bilo kao meta bilo kao oružje subnacionalnih grupa ili tajnih agenata koji žele da na nasilan način utiču na javnost i vlade država."¹¹

Najcitiranija definicija sajber terorizma potiče od profesora Doroti Denining. Po njoj, to je "planirana štetna aktivnost, ili pretnja, u sajber prostoru, sa namerom da se ostvare socijalni, ideološki, verski, politički ili slični ciljevi, ili da se zastraše građani u cilju ostvarenja tih ciljeva."¹² Profesor Dening opisala je sajber terorizam kao konvergenciju terorizma i sajber prostora. To je "nezakonit napad na računare, mreže i informacije koji mogu da zastraše ili prisile Vladu ili građana u cilju ostvarenja političkih i društvenih interesa. Napad bi trebalo da dovede do nasilja nad licima ili imovinom ili da bar prouzrokuje dovoljno štete za generisanje straha."¹³

Sajber terorizam je oblik terorizma koji uključuje korišćenje kompjutera "da bi se izazvao kolaps u sistemu javnih servera i kritične nacionalne infrastrukture i izazvalo nepoverenje javnosti u institucije."¹⁴

Ipak, nužno je podvući razliku između sajber terorističkog akta i upotrebe sajber prostora u terorističke svrhe. Nije svaki sajber napad automatski akt sajber terorizam. Upotreba popularnih društvenih mreža, postavljanje fotografija, video snimaka, vandalizam sajtova (poput promene izgleda na početnoj prvoj strani), neke su od aktivnosti koje terorističke grupe

⁹ Center for Strategic and International Studies, "Cybercrime, cyberterrorism, cyberwarfare, Averting and Electronic Waterloo", CSISM 1998.

¹⁰ James A. Lewis, "Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Other Cyber Threats", Center for Strategic and International Studies, December 2002, p. 27. http://csis.org/files/media/isis/pubs/021101_risks_of_cyberterror.pdf,

¹¹ Clay Wilson, "Computer Attack and Cyber Terrorism: Vulnerabilities and Policy Issues for Congress", CRS Report for Congress, October 2003, p. 7.

¹² <http://www/iwar.org.uk/cyberterror/resources/denning.htm>

¹³ Mark M. Pollitt, "CYBERTERRORISM- Fact or Fancy", Georgetown University, Department of Computer Science, June 2009, www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/pollitt.html

¹⁴ K. Soo Hoo, S. Goodman, and L. Greenberg, "Information technology and the terrorist threat", Survival, vol. 39, no. 3 1997, pp. 135-55.

primenjuju. Ali propagandne aktivnosti terorista se ne mogu samostalno podvesti kao izvorni akt sajber terorizma.

Stoga se postavlja pitanje da li su teroristi Islamske države ujedno i sajber teroristi ili samo upotrebljavaju prednosti sajber prostora u svoje propagandne svrhe.

Digitalizovani džihadizam Islamske države

Islamska država je sunitska teroristička, pobunjenička, džihadistička, transnacionalna grupa, podjednako poznata i pod ranijim nazivom „Islamska država Iraka i Velike Sirije” (ISIS). Poznata je i pod nazivima Islamska država Iraka i Levanta (ISIL) i Islamska država Iraka i Šama.¹⁵ Nastala je 2004. godine tokom američke okupacije Iraka. Grupa se povezala sa Al Kaidom i bila njihova produžnica u Iraku, a otepljenje se desilo deceniju kasnije paralelno sa razvojem sukoba u Siriji. Pored izazivanja destabilizacije Bliskog istoka, ID je izazvala vojna i politička reagovanja cele međunarodne zajednice. Deluje na prostoru Iraka i Sirije na kojem je proglasila “kalifat”, a najvažniji cilj koji je ID proklamovala je stvaranje jedinstvene islamske države. ID je formirao oblik državnosti na teritorijama koje je zauzeo i postao u neku ruku “kvazi država” bazirajući svoj način vladavine na poštovanju šerijatskog prava i ugrožavajući teritorijalni integritet država Bliskog istoka.

Njihovi zakoni su strogi i apsolutni. Često koriste arhaične i monstrozne metode kažnjavanja neistomišljenika i neprijatelja. Finansijske prihode koji se broje milionima dolara crpe od preprodaje naftnih derivata, uništavaju spomenika kulture stare i nekoliko milenijuma što dodatno svedoči o njihovom varvastvu, ogroman i nezapamćen talas migracija i izbeglica sa područja ratnih dejstava izazvali su potrese, kako na Bliskom istoku tako i širom Evrope. Talas straha preplavio je svet.

Pored fizičkog osvajanja teritorije, pripadnici ID postali su prepoznatljiviji i po upotrebi modernih sredstava komunikacije, kompjutera i interneta. Njihovo delovanje prevazilazi geografsko bojno polje, premeštanjem tradicionalne ratne taktike na širenje brutalnosti i uticaj na internet. Grupa je “digitalizovala džihadizam u XXI veku.”¹⁶ Od postavljanje visoko kvalitetnih video materijala, upotrebi trending oznake heštag (#) u kombinaciji sa jezivim fotografijama pokolja koje postavljaju na mnogobrojnim profilima najpopularnijih društvenih mreža, ID je uvela ovu revolucionarnu vrstu (propagandne) borbe.¹⁷ Aktivnom upotrebom društvenih

¹⁵ Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), Islamic State of Iraq and al-Sham (ISIS).

¹⁶ Charlie Winter, “The Virtual ‘Caliphate’: Understanding Islamic State’s Propaganda Strategy”, Quilliam, July 2015, p. 5

¹⁷ Thomas Elkjer Nissen, “Terror.com - IS’s Social Media Warfare in Syria and Iraq”, Royal Danish Defence College, Military Studies Magazine ISSUE 02, VOLUME 02, 2014, pp. 3-5.

mreža poput Tvitera, Fejsbuka, Instagrama, Jutjuba, Vibera, teroristička grupa je uspjela da dopre do novih simpatizera i poklonika širom planete.

Pripadnici Islamske države aktivno koriste sajber prostor kroz aktivnosti od kojih su najznačajnije:

1. Propagandne aktivnosti – korišćenje društvenih mreža, internet stranica, postavljanje video i foto materijala, štampanje biltena
2. Rekrutacija novih članova
3. Komunikacija – interna među članovima, sa globalnom publikom, simpatizerima, aktivistima
4. Za finansiranje svojih kampanja
5. Za izvođenje sajber napada

Dok aktivnosti na socijalnim mrežama koje članovi, simpatizeri i aktivisti grupe koriste mogu da ostvare efekat straha, bespomoćnosti, panike, širom sveta, potencijalno najveća opasnost preči u slučaju sajber terorističkog napada na državnu odnosno nacionalnu infrastrukturu država. Do sada hakeri ID nisu uspjeli da izvedu napad velikog intenziteta uprkos mnogobrojnim spekulacijama da je grupa sposobna za to. Sem vandalizacije, ometanja ili postavljanja fotografija i snimaka na internet stranice medijskih kuća, institucija, nije zabeležen primer ozbiljnijeg narušavanja ili prekida rada velikih informacionih sistema.

Upotreba društvenih mreža u terorističke svrhe

Teoristi koriste internet kao izuzetno efikasan medij koji im pruža mogućnost komunikacije sa javnošću, pristalicama, simpatizerima, članovima. Terorističke grupe već više od decenije imaju svoje veb stranice. Tu spadaju između ostalih Al Kaida, Tamilski tigrovi, Hamas, Libanski Hezbolah, Narodni front za oslobođenje Palestine (PLFP), baskijska ETA, Irska republikanska partija (IRA). Na svojim stranicama organizacija objavljuje informacije vezane za rad, vesti, ideološke poruke, aktivnosti grupe i ciljeve, bitne datume za organizaciju, biografije lidera, kao i poruke upućene neprijateljima. Teroristi koriste veb sajtove i društvene mreže da bi promovisali svoja načela i doktrinu. Međutim, za razliku od recimo Al Kaide, pripadnici ID žele da pošalju poruku ne samo istomišljenicima, nego celom svetu. Putem propagande na internetu šalju svoje političke, ideološke i verske poruke, fotografije i video snimke, biltene rađene na nekoliko svetskih jezika u cilju dalje popularizacije načela, naročito kod mlađe populacije.

Propagandna mašinerija Islamske države na društvenim mrežama, napravila je pravu revoluciju kada je reč o terorističkim grupama i njihovom "postojanju" na internetu. Upotrebom najpopularnijih društvenih mreža (Twitter, Facebook, Instagram, Youtube) privukla je pažnju globalne publike ali i masmedija koji su svaku poruku terorista plasirali u javnost. Uspeli su

da zaokupe pažnju vizuelnim efektima odnosno monstuoznim snimcima. Svetski mediji su zapravo i učinili uslugu teroristima dajući im na pažnji i značaju jer su njihove poruke i akcije učinili vidljivijim širom planete.

ID se na revolucionarni, popularistički način, na širem i masovnijem nivou obraćala "svetskoj" publici. Procenjuje se da je tokom 2015. godine grupa postavljala u proseku oko 15 fotografija i 3 video snimka dnevno.¹⁸ Grupa je svesna ogromne moci društvenih mreža i koristi internet komunikacije kao efikasno sredstvo za distribuciju svoje ideologije i slanje političkih poruka. Samo korićenjem haštaga #WorldCup2014 tokom Svetskog prvenstva u fudbalu, ID je milionima ljudi skrenuo pažnju na svoje aktivnosti. Time su postigli efekat da se promovišu korisnicima društvenih mreža koji nisu u pretrazi kucali ime same grupe. Islamska država je kao odgovor na vazdušne napade Sjedinjenih Američkih Država, koju je odobrio predsednik Barak Obama 7. avgusta 2015. godine, uzvratila na virtuelan način kroz haštag kampanju #AMessageFromISIS to US.

Teroristima je društvena mreža Tviter "omiljeni medij" komunikacije za širenje svoje propagande. Kratke poruke, odnosno tvitove, fotografije, video snimke u kratkom vremenskom periodu vide milioni ljudi. Grupa se oslanja na ovu mrežu da bi povećala domet i uticaj na širi auditorijum. Zahvaljujući sajber kampanjama virtuelnih pristalica i aktivista, fotografije, snimci i poruke su preplavile internet.¹⁹ Prednost Tvitera naloga je što su korisnici u mogućnosti da efikasnije sakriju svoj identitet nego što je to slučaj na drugim socijalnim mrežama. Ipak, administratori Tvitera uspeali su da ugase na hiljade naloga ove terorističke grupe, ali skoro uvek bi u kratkom roku komunikacija bila ponovno uspostavljena otvaranjem novih naloga. Tviter i Gugl neprestano ograničavaju uticaj Islamske države u virtuelnom svetu gašenjem naloga i profila koji su u "suprotnosti sa uslovima korišćenja." Međutim, ID se uspešno bori sa ovim izazovom konstantno razvijajući strategije kako bi izbegli da budu cenzurisani. Koriste, na primer, spam algoritam Tvitera kako bi omogućili informacijama da normalno teku.²⁰

Video snimci masovnih ubijanja, pogubljenja i mučenja sa naloga društvenih mreža grupe našli su se u gotovo svakom domu. Snimci brutalnog odsecanja glave američkog novinara Džejmsa Folija, preplavili su internet u roku od nekoliko sati. Usledili su novi snimci klanja, mučenja, maltretiranja, osakaćenih tela u ratu posle svakog osvajanja. Snimci su ostavili ceo svet u šoku ovakvim divljaštvom i varvarstvom. Uz snimke mučenja stranih novinara, zatvorenika, taoca, neprijatelja, ID je na internet

¹⁸ Charlie Winter, "The Virtual 'Caliphate': Understanding Islamic State's Propaganda Strategy", Quilliam, July 2015, p. 15.

¹⁹ <http://www.businessinsider.com/isis-is-using-twitter-to-make-threats-to-us-2014-6/2/02/> 2016

²⁰ Thomas Elkjer Nissen, "Terror.com - IS's Social Media Warfare in Syria and Iraq", Royal Danish Defence College, Military Studies Magazine ISSUE 02, VOLUME 02, 2014, op.cit., p. 4.

kanale postavljao snimke osvajanja teritorije, ratnih pobjeda koji glorifikuju njihovu borbu. Mnogi postavljeni video snimci kao da su stvoreni i režirani u najboljim filmskim studijima sveta. Teroristi su počeli da obraćaju pažnju i na sitnice poput čiste odeće, "scenografije", grafičkih detalja. Takozvani "selfiji" vojnika na bojištu koji poziraju pored ubijenih tela takođe se često mogu videti, što na njihovim privatnim profilima, što na "zvaničnim" ID profilima na društvenim mrežama.

Ali, grupa se 2014. godine nije bavila samo postavljanjem video snimaka divljaštva već promocijom "moralnih i verskih vrednosti." Snimci u kojima se pripadnici Islamske države igraju sa decom, šalju verske poruke, civili koji hvale dolazak ID-a, snimani su u cilju približavanja mlađoj generaciji potencijalnih regruta. Takvih "epizoda serije" nije mnogo. Pravo lice ID je pokazao surovim i mučkim ubistvom dvestotine dece u novembru 2015. godine.

Pored snimaka borbe i snimaka dobročinstva, kao treća grupa video klipova mogu se izdvojiti snimci u kojima pripadnici, ratnici i istaknuti članovi ID pričaju hvalospeve o svojoj borbi. I ovi video snimci se efektivno koriste za regrutaciju mladih islamista kao i poziv da se što više ljudi priključi borbi.

Regrutovanje sledbenika i finansiranje

Moderna sredstva komunikacije pružila su teroristima mogućnost lakšeg organizovanja grupe, planiranja napada i sprovođenja istih. Pristalice i članovi mogu da putem elektronske komunikacije dobiju uputstva o sprovođenju napada, mape, zatim uputstva o pravljenju bombi i sličnog oružja.²¹

Takođe, teroristi koristeći moderna sredstva komunikacije uspešno sprovode i regrutaciju novih članova. Teroristi iskorišćavaju faktore poput nepravde, lošeg životnog standarda, osećaja odbačenosti, koji se kod mladih često javlja, ne bi li ih privoleli da se pridruže grupi.²² Profili individua koji se pridružuju Islamskoj državi su različiti. Razlikuju se po pripadnosti, veroispovesti, porodičnom nasleđu, godinama, socijalnom staležu, obrazovanju.²³ Njihovi motivi za podršku teroristima su takođe različiti. U maju 2015. godine, Savet Bezbednosti Ujedinjenih Nacija objavio je procenu da se više od 25.000 stranih boraca iz 100 država pridružilo Islamskoj državi.²⁴ Iznenađujući je broj mladih regruta koji dolaze iz Sjedinjenih

²¹ Robin Simcox, "We Will Conquer Your Rome": A Study of Islamic State Terror Plots in the West," The Henry Jackson Society 2015, p. 52.

²² European Commission, Expert Group on Violent Radicalisation, "Radicalisation processes leading to acts of terrorism" (2008), www.clingendael.nl/publications/2008/20080500_cscpc_report_vries.pdf.

²³ Lorenzo Vidino and Seamus Hughes, "ISIS in America: from retweet to Raqqa", Program on Extremisms, George Washington University, December 2015, p. 11.

²⁴ United Nations' Security Council, "Action Against Threat of Foreign Terrorist Fighters Must be Ramped Up, Security Council Urges in High-Level Meeting," 7453rd Meeting (AM), May 29, 2015.

Američkih Država. Prema podacima od marta 2014. godine protiv 71 osobe podignuta je optužnica za saradnju sa ID, 250 je osumnjičeno a protiv više od 900 ljudi se vodi istraga.²⁵ Tačan broj koliko ljudi se pridružio zahvaljujući "online" kampanjama je nepoznat.

Internet je olakšao komunikaciju terorista kako sa globalnom publikom u vidu aktivnosti na društvenim mrežama, tako i međusobno. Pored foruma, čet soba i različitih naloga, teroristi koriste elektronsku komunikaciju u vidu slanja mejlova. Vešto kriju svoju lokaciju i identitet, IP adrese, koriste kriptovane i šifrovane poruke ali i steganografiju. Bivši zvaničnik CIA Majkl Morel (Michael Morell) rekao je gostujući u medijima da smatra da će biti jako teško ući u trag enkriptovanim porukama koji teroristi koriste u međusobnoj komunikaciji,²⁶ naročito kada je planiranje napada u pitanju.

Teroristi onlajn kampanjama skupljaju donacije i novac za finansiranje svojih aktivnosti. Al Kaida je, na primer, organizovala kupovinu majica, šolja za kafu, zastava, DVD-ja putem svog veb sajta.²⁷ Na sajtovima terorističkih grupa često se nalaze brojevi računa na koje se mogu uplatiti novčana sredstva.

Sajber napadi

U februaru 2015. Džejms R. Klaper, direktor Nacionalne obaveštajne agencije rekao je da su sajber napadi najveća opasnost po ekonomiju i nacionalnu bezbednost Sjedinjenih Američkih Država.²⁸ "Politički motivi iza sajber napada" su po njemu primarna opasnost. Direktor FBI Džejms Komej je na Bezbedonosnom Forumu u Aspenu ponovio da je Biro zabrinut da bi ovakvi napadi mogli da budu izvedeni od strane sajber terorista.²⁹

Veštinu manipulacije savremenih kanala komunikacije i tehnologije, poput mreža Fejsbuk, Tviter i Juhtub, pripadnici Islamske države su savladali. Međutim, znanje korišćenja društvenih mreža ne mora nužno da znači da su njihovi hakeri obučeni da izvedu sofisticirani sajber napad velikih dimenzija koji bi ugrozio funkcionisanje državne infrastrukture. Čini se ipak da ID ima mnogo veću sposobnost PR-a i sopstvene afirmacije, pre nego realnih kapaciteta za izvođenje sajber terorističkih napada.

²⁵ Lorenzo Vidino and Seamus Hughes, "ISIS in America: from retweet to Raqqa", Program on Extremisms, George Washington University, December 2015, op.cit., p. 12.

²⁶ <http://www.cbronline.com/news/cybersecurity/encryption-isis-and-terrorism-in-cyber-space-4733747/7/02/2016/>

²⁷ Awan Imram: "Debating the term cyber-terrorism: issues and problems", Internet Journal of criminology, 2014. ISSN 2045 6743, p. 9.

²⁸ <http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/604190/intelligence-chief-describes-pervasive-uncertainty-of-worldwide-threats/31/01/2016/>

²⁹ <http://www.aspentimes.com/news/17381873-113/fbi-director-reveals-hidden-threat-of-isis/5/02/2016>

Stoga je neophodno podvući razliku između sajber terorističkog akta i upotrebe sajber prostora u terorističke svrhe. Sajber terorizam predstavlja nelegalni akt u kom se kao oružje primenjuju kompjuter i internet u cilju ugrožavanja ljudskih života i nacionalne infrastrukture. Napadi na računarske sisteme, mreže koji mogu izazvati prekide ili prekid u radu, gubitak života ili povredu, su akti sajber terorizma.

Godina 2015. bila je obeležena sajber aktivnostima hakera Islamske države ali ako se analiziraju medijski izveštaji i saopštenja zvaničnika, uvidećemo da nije došlo do ozbiljnijeg napada na nacionalnu infrastukturu država iako su hakeri grupe i onlajn aktivisti koji ih podržavaju, proglasili, tzv. "sajber kalifat". Takođe, analizirajući najbitnije slučajeve sajber napada za koje se sumnja da su delo hakera Islamske države, može se zaključiti da veća šteta nije učinjena.

Hakeri ID preuzeli su odgovornost za napad izveden 12. januara 2015. godine na Tviter i Jutjub naloge Centralne Vojne Komande Sjedinjenih Američkih Država.³⁰ Napad je izazvao svetsku pažnju i stavio sajber pretnje Islamske države u prvi plan. Na početnu stranicu Tviter naloga postavljen je natpis "I love you ISIS" i "CyberCaliphate". Ovaj napad, sem što je neprijatan i izgleda pomalo ponižavajuće, nije imao nikakvo destruktivno dejstvo, stoga se pre može okarakterisati kao čin vandalizma pre nego sajber terorizma. Treba uzeti u obzir da sem napada na nalog društvene mreže, funkcionisanje veb sajta, kao i zvaničan mejl - centcom.mil, nisu bili ugroženi niti je bilo prekida rada. Nije bilo promena, preopterećenje saobraćaja, izmene ili uništenje podataka. Jednostavno rečeno - nije bilo znakova napada.

Grupa okupljena oko sajber kalifata objavila je pod velom senzacionalizma imena i brojeve telefona članova Kongresa Sjedinjenih Američkih Država tvrdeći da su do informacija došli hakovanjem servera Kongresa.³¹ Sve te informacije su inače dostupne na sajtu Predstavničkog Doma. Nije potreban visoko obučeni IT stručnjak da bi kopirao imena sa sajta.

Iako je sajber kalifat, kao pokret poznat i kao #CyberCalipHATE, u nekoliko navrata okrivljen za pojedine sajber napade, sve je više dokaza da su za te akte odgovorni ne direktno članovi ID-a već hakerske grupe koje ih podržavaju. Broj grupa podrške raste što je zabrinjavajuća činjenica. Trend se nastavio i u 2016. godini kada se pridružila grupa iz Palestine AnonGhost.³²

Simpatizeri su izvršili seriju napada na manje kompanije i na medije uključujući i francusku televiziju TV5 Monde. U aprilu 2015. godine, grupa

³⁰ <http://www.theguardian.com/us-news/2015/jan/12/us-central-command-twitter-account-hacked-isis-cyber-attack> 29/01/2016

³¹ <http://www.theepochtimes.com/n3/1898608-hackers-trace-locations-of-isis-cybercaliphate-say-their-cyberattacks-are-fake/> 2/02/2016

³² <http://www.ibtimes.co.uk/isis-cyberwar-anonymous-hots-daesh-hackers-team-palestinian-group-anonghost-1537571/> 3/05/2016

hakera koja je tvrdila da je deo ID, preuzela je kontrolu nad francuskom TV stanicom i organizovala blokadu emitovanja programa, sajt i naloge na društvenim mrežama u intervalu od 3 sata.³³

Hackerska grupa Lizard Squad, naklonjena ciljevima ID-a, hakovala je sajt malezijske aviokompanije a sumnja se da je počinila i napad na sajtova Vatikana i produkcijske kuće Sony.³⁴ Takođe, grupa je DDoS napadom oborila sajt Britanske Agencije za criminal.³⁵

Pripadnik IS-a Abu Husain Al Britani je 2012. godine hakovao privatnalog nekadašnjeg premijera Velike Britanije Tonija Blera.

Da li postoji realna opasnost od sajber terorističkog akta?

Kao što je prethodno istaknuto, treba razlikovati sajber terorizam od aktivnosti koje sprovode teroristi u sajber prostoru. Teroristi Islamske države koriste internet kao globalnu komunikacionu mrežu za širenje svoje propagande, za komunikaciju, regrutaciju svojih članova. Ove aktivnosti su samo jedan od instrumenata delovanja terorista, ali sama po sebi nisu sajber napad koji cilja kompjuterske sisteme.³⁶ Dakle, može se zaključiti da aktivnosti terorista u sajber prostoru poput plasiranja užasavajućih video i audio snimaka, postavljanje fotografija, objavljivanje vesti, blokiranje rada internet sajtova - mogu izazvati osećanje straha, terora, panike, zatim mogu podići stepen bezbednosti na viši nivo, mogu imati iza sebe političku i ideološku pozadinu ali ne mogu izazvati smrt, povredu ili fizičko oštećenje, ekološku ili finansijsku katastrofu. Stoga je nužno podvući razliku između sajber napada koji mogu da izazovu sajber teroristi direktnom akcijom i aktivnosti koje teroristi spovode u sajber prostoru a koji je uglavnom propagandnog sadržaja.

Sem sajber napada manjeg intenziteta i vandalizacije sajtova, hakeri ID nisu napravili veću štetu. Postavlja se pitanje da li i u kojoj meri ID ima kapacitet da izvede sajber terorističke napade na nacionalne vitalne infrastrukture i time ugrozi funkcionisanje pojedinih sektora država.

Ne zna se mnogo o ofanzivnim sajber kapacitetima grupe niti postoje jasni pokazatelji koji bi pokazali da organizacija ima napredne mogućnosti da izvede sofisticirane napade. Teroristima su se priključili obrazovani, mladi i IT pismeni

³³ <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/deadly-mistake-dont-underestimate-isis-cyberspace-13014/> 13/12/2015

³⁴ <http://www.techtimes.com/articles/28654/20150126/malaysia-airlines-website-hacked-by-cyber-caliphate.htm> /11/11/2015

³⁵ <http://www.engadget.com/2015/09/01/lizard-squad-national-crime-agency-ddos/> 14/10/2015/

³⁶ Gabriel Weimann, "Cyberterrorism: The sum of All Fiers", Studies in Conflict and Terrorism, 28, Taylor&Francis Inc, 2005, op. cit., p. 130.

pripadnici koji dolaze iz razvijenih zemalja, stoga se može pretpostaviti da grupa poseduju sajber sposobnosti jer u svojim redovima ima članove sa većim razumevanjem tehnologije. Ali mora se uzeti u obzir da, do sada, nisu pokazali da poseduju kapacitete da izvedu sofisticirani napad na kritične infrastrukture država. Ako se uzme u obzir da u nacionalnu infrastrukturu spadaju između ostalog: energetska i nuklerana postrojenja, brane, snabdevanje strujom i vodom, transportni saobraćaj, telekomunikacione mreže, jasno se može zaključiti da bi potencijalni napad poremetio funkcionisanje napadnutog sistema³⁷ i imao ogromne konsekvence po državu a ponajviše na civile³⁸. Mogućnost da teroristi mogu da napadnu sistem, bilo kroz oštećenje funkcija, izmenu načina rada, bilo kroz kontrolu sistema, zastrašujuća je i postaće sve veći nacionalni, regionalni i svetski izazov bezbednosti.

Početak novembra 2015. godine direktor FBI departmana za sajber incidente Džon Rigi je izjavio da bi hakeri Islamske države mogli da napadnu infrastrukturu SAD-a. Naročito je izrazio zabrinutost za energetska sektor.³⁹ Međutim, u istoj izjavi za medije Rigi je podvukao da, prema saznanjima FBI, teroristi trenutno ne poseduju sofisticirane hakerske alate koji bi ugrozili funkcionisanje sistema infrastukture SAD-a.⁴⁰ Ipak, postoji bojazan da pripadnici ID mogu da dođu u posed dovoljno dobrog softvera koji bi bio u mogućnosti da utiče na rad energetskog sistema i ostavi bez električne energije na stotine hiljada domaćinstava kupovinom na crnom tržištu.⁴¹

Čini se da sajber teroristi nisu u dovoljnoj meri razvili korišćenje informatičkih i komunikacionih alata⁴² koji bi potencijalno izazvali oštećenja prilikom napada, a čije bi posledice bile katastrofalne. Ipak, ne treba grupu potcenjivati kao ni potencijalne opasnosti koje vrebaju od hakerskih grupa koje podržavaju teroriste.

Kako se boriti protiv IS u sajber prostoru?

Dva dana nakon masakra na ulicama glavnog grada Francuske, najpoznatija hakerska grupa na svetu – Anonimusi⁴³ objavila je (hakerski

³⁷ Nathalie Caplan, "Cyber War: the Challenge to National Security Global Security Studies", Winter 2013, Volume 4, Issue 1, p. 93.

³⁸ Jonathan A.Ophandt, "Cyber Warfare and the crime of aggression: the need for individual accountability on tomorrow's battlefield", Duke Law & Technology Review, 2010. p. 7.

³⁹ <http://www.windpowerengineering.com/featured/business-news-projects/isis-cyber-attacks-on-u-s-infrastructure/1/12/2015>

⁴⁰ <http://www.windpowerengineering.com/featured/business-news-projects/isis-cyber-attacks-on-u-s-infrastructure/>

⁴¹ <http://money.cnn.com/2015/10/15/technology/isis-energy-grid/1/12/2015>

⁴² Poput malvera, virusa, kompjuterskih crva.

⁴³ Reč je o decentralizovanoj onlajn zajednici koja broji na desetine hiljada 'haktivista' širom sveta i koja koristi računarske veštine za izvođenje napada i obaranje sajtova kao oblik

rat protiv islamista.⁴⁴ Ovo nije prvi put da se Anonimusi obračunavaju sa džihadistima – borba je zapravo počela sajber kampanjom #OpIsis nakon terorističkih napada na novinare francuskog magazine *Sarli Ebdo* u januaru 2015. godine. Anonimusi su, takođe, putem svojih kanala i kampanje #OpParis pozvali sve svoje pristalice da se uključe u borbu protiv Islamske Države. Hakeri su nakon užasnog terorističkog akta u Parizu u novembru 2015. godine proglasili “sajber rat” protiv Islamske države.⁴⁵ Grupa daje uputstva za hakovanje internet sadržaja Islamske države čak i ljudima koji nisu tehnički pismeni. Prema izveštaju magazina “*Foreign Policy*”, Anonimusi su od januara do novembra 2015. uspeli da sruše 149 sajtova, 100.000 Tviter naloga, kao i da spreče prikazivanje oko 5.000 propagandnog video materijala Islamske države. Za 24 časa oboreno je čak 5.550 Tviter naloga ID.⁴⁶ Borba hakera, medijski pompezno najavljena ostala je, pak, na obaranju sajtova, brisanju naloga i na propagandne objave.

Da bi se aktivnosti Islamske države zaustavila u sajber prostoru, mora se izazvati prekid komunikacija pripadnika ID, kako između sebe tako i sa javnošću. Takođe bitna stavka u borbi jeste upad u datoteke odnosno baze podataka koje Islamska država poseduje. Na takav način može se doći do imena pripadnika Islamske države, do njihovih saradnika i mreža koje su rasprostranjene širom sveta. Potencijalno se mogu otkriti sledeće mete napada. Hakeri mogu doći u posed i vrednih informacija o načinu finansiranja terorista, snabdevanju oružjem i slično.

Jedan od potencijalnih predloga kako se može doći u neposredan kontakt sa hakerima Islamske države je i infiltriranje agenata bezbedonosnih službi na forume i “chat” sobe.⁴⁷ I ranije je bilo pokušaja da se na “skrivenom delu Interneta”, ispod površinskog dela koji mi koristimo, na takozvanom “Deep Webu” infiltriraju teroristi i sajber kriminalci, ali nisu uvek bili uspešni. Mudrom taktikom i strpljenjem, možda bi naredni pokušaji bili mnogo uspešniji.

Kao što je politika društvenih mreža -Twitter, Facebook, Google-platforma da otklone sadržaj koji promovise terorizam i terorističke akcije, bilo putem nadzora aktivnosti korisnika ili kroz prijavu takvih aktivnosti, gašenje sajtova terorističkih organizacija koji direktno pripadaju terorističkoj grupi je preporučljivo, kao i sajtovi organizacija koje takve grupe podržavaju.

protesta. Uspeli su u više navrata da dođu do značajnih i poverljivih informacija i baza podataka institucija vlada država širom sveta. Aktivno koriste sajber prostor za širenje svojih stavova i ideja.

⁴⁴ <http://fortune.com/2015/11/16/anonymous-cyber-war-isis/> 10/12/2015

⁴⁵ <http://www.mirror.co.uk/news/world-news/anonymous-declares-war-islamic-state-6839030/> 10/12/2015

⁴⁶ <http://foreignpolicy.com/2015/11/13/anonymous-hackers-islamic-state-isis-chan-online-war/> 10/12/2015

⁴⁷ Roland Heckerö, “*Cyber Terrorism: Electronic Jihad*”, *Strategic Analysis*, 2014 Vol. 38, No. 4, p. 562.

Uprkos tome što internet predstavlja “globalno dobro”, ne pripada nikome a svi mogu da ga koriste, izuzetno nepopularan koncept “cenzure”, odnosno medijske izolacije, može biti potencijalno jedno od rešenja kako, makar prividno, može da se zaustavi Islamska država u sajber prostoru. Sloboda izražavanja, sloboda govora, sloboda misli spadaju u osnovna ljudska prava, ali u slučaju kada ta sloboda govora ima za cilj izazivanje panike ili služi kao alat terorističkim grupama u sajber prostoru, mora se pronaći efikasno rešenje kako se takva aktivnost mora ograničiti.

Efektivna borba protiv hakera Islamske države kao i svake druge terorističke organizacije mora biti praćena međusobnim razumevanjem i saradnjom država, međunarodnih i bezbednosnih institucija, IT sektora, akademskog i nevladinog kruga. Jedna od preporuka je i bilateralna saradnja država. Odlične vidove saradnje u oblasti sprečavanja sajber terorizma sprovode Indija i Saudijska Arabija.⁴⁸ Ruska Federacija i Izrael takođe su se sporazumele da će se zajedničkim sredstvima boriti protiv terorista na Internetu. Velika Britanija je izdvojila dodatnih milijardu funti da bi poboljšala zaštitu svog sajber prostora od hakera Islamske države.⁴⁹

Zaključak

Poput klasičnog terorizma i sajber terorizam je potencijalna opasnost po državnu bezbednost. Sajber terorizam je globalni problem koji zahteva globalni odgovor i saradnju. Teroristi su svesni benefita koje im delovanje u sajber prostoru donosi i rado ga eksploatišu u svoju korist.

Islamska država je na efektivan način iskoristila uticaj socijalnih mreža i interneta kao globalni medij u cilju promovisanja svojih načela, borbe i ideala. Ali propagandne aktivnosti sem što su umnogome popularizovale grupu širom sveta, ne mogu biti okarakterisane kao akti sajber terorizma. Teroristi još uvek nisu pokazali visok stepen IT obučenosti, niti su njihovi napadi dovoljno sofisticirani da bi naneli veliku štetu. Ipak, države su sve opreznije i pristupaju izradama sajber bezbedonosnih strategija i sistemima odbrane od opasnosti.

Uspešno uništenje Islamske države je moguće i mora se odvijati na više frontova. Borba protiv Islamske države mora da se odvija paralelno u vazduhu, na kopnu ali i u sajber prostoru. Nužno je podvući da su u svakom obliku zaustavljanje ove terorističke grupe neophodna međunarodna podrška i saradnja.

⁴⁸ <http://thehill.com/policy/cybersecurity/251409-us-allies-pledge-to-combat-isis-in-cyberspace> 4/5/2016

⁴⁹ <http://news.sky.com/story/1589292/how-dangerous-is-the-cyber-caliphate> 3/10/2016

Bibliografija

- Center for Strategic and International Studies, "Cybercrime, cyberterrorism, cyberwarfare, Averting and Electronic Waterloo", CSISM 1998.
- Caplan, Nathalie, "Cyber War: the Challenge to National Security Global Security Studies", Winter 2013, Volume 4, Issue 193.
- Clay, Wilson, "Computer Attack and Cyber Terrorism: Vulnerabilities and Policy Issues for Congress", CRS Report for Congress, October 2003.
- Dogrul, Murat, Aslan, Adil, Celik, Eyyup, "Developing an International Cooperation on Cyber Defense and Deterrence against Cyber Terrorism", 2011 3rd International Conference on Cyber Conflict, Tallinn, Estonia, 2011 © CCD COE Publications.
- European Commission, Expert Group on Violent Radicalisation, "Radicalisation processes leading to acts of terrorism" (2008). www.clingendael.nl/publications/2008/20080500_cscp_report_vries.pdf.
- Heickerö, Roland, "Cyber Terrorism: Electronic Jihad", Strategic Analysis, 2014 Vol. 38, No.
- Hoo Soo, K., Goodman, S. and Greenberg, L., "Information technology and the terrorist threat", Survival, vol. 39, no. 3, 1997.
- Iklody, Gabor, "The New Strategic Concept and the Fight Against Terrorism: Challenges & Opportunities Defence Against Terrorism", Review Vol.3, No. 2, Fall 2010.
- Lewis, James, "Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Other Cyber Threats", Center for Strategic and International Studies, December 2002.
- Nissen, Thomas Elkjer, "Terror.com - IS's Social Media Warfare in Syria and Iraq", Royal Danish Defence College, Military Studies Magazine ISSUE 02, VOLUME 02, 2014.
- Simeunović, Dragan, "Terorizam", Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2009.
- Simcox, Robin, "We Will Conquer Your Rome": A Study of Islamic State Terror Plots in the West", The Henry Jackson Society 2015.
- Pollitt, Mark M., "CYBERTERRORISM- Fact or Fancy." Georgetown University. Department of Computer Science, June 2009, www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/pollitt.html
- United Nations' Security Council, "Action Against Threat of Foreign Terrorist Fighters Must be Ramped Up, Security Council Urges in High-Level Meeting," 7453rd Meeting (AM), May 29, 2015.
- Vidino, Lorenzo, Hughes, Seamus, "ISIS in America: from retweet to Raqqa", Program on Extremisms, George Washington University, December 2015.
- Winter, Charli, "The Virtual 'Caliphate': Understanding Islamic State's Propaganda Strategy", Quilliam, July 2015.

Elektronski izvori:

- <http://www.cbronline.com/news/cybersecurity/encryption-isis-and-terrorism-in-cyber-space-4733747>
- <http://www.businessinsider.com/isis-is-using-twitter-to-make-threats-to-us-2014-6>
- <http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/604190/intelligence-chief-describes-pervasive-uncertainty-of-worldwide-threats>
- <http://www.aspentimes.com/news/17381873-113/fbi-director-reveals-hidden-threat-of-isis-at>
- <http://www.theguardian.com/us-news/2015/jan/12/us-central-command-twitter-account-hacked-isis-cyber-attack>
- <http://www.theepochtimes.com/n3/1898608-hackers-trace-locations-of-isis-cybercaliphate-say-their-cyberattacks-are-fake/>
- <http://www.ibtimes.co.uk/isis-cyberwar-anonymous-hots-daesh-hackers-team-palestinian-group-anonghost-1537571>
- <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/deadly-mistake-dont-underestimate-isis-cyberspace-13014>
- <http://www.techtimes.com/articles/28654/20150126/malaysia-airlines-website-hacked-by-cyber-caliphate.htm>
- <http://www.engadget.com/2015/09/01/lizard-squad-national-crime-agency-ddos/>
- <http://www.windpowerengineering.com/featured/business-news-projects/isis-cyber-attacks-on-u-s-infrastructure/>
- <http://www.windpowerengineering.com/featured/business-news-projects/isis-cyber-attacks-on-u-s-infrastructure/>
- <http://money.cnn.com/2015/10/15/technology/isis-energy-grid/>
- <http://fortune.com/2015/11/16/anonymous-cyber-war-isis/>
- <http://www.mirror.co.uk/news/world-news/anonymous-declares-war-islamic-state-6839030>
- <http://foreignpolicy.com/2015/11/13/anonymous-hackers-islamic-state-isis-chan-online-war/>
- <http://www.mirror.co.uk/news/technology-science/technology/anonymous-publishes-details-isis-recruiters-6848502>
- <https://www.rt.com/news/322427-anonymous-isis-twitter-accounts/>
- <http://thehill.com/policy/cybersecurity/251409-us-allies-pledge-to-combat-isis-in-cyberspace>
- <http://news.sky.com/story/1589292/how-dangerous-is-the-cyber-caliphate>

Katarina JONEV

THE ACTIVITIES OF ISLAMIC STATE IN CYBERSPACE

ABSTRACT

At the beginning of the 21st century, terrorism has become a major security threat to the modern world. As the international community faces a number of threats and challenges, terrorist groups continue to spread fear by improving their operating methods. Cyber terrorism is a form of terrorism and potentially the method that terrorists could use in their fight. It is an illegal act in which the weapons implemented, in order to endanger human life and national infrastructure, are computers and the Internet. Attacks on computer systems and networks that can cause disruption or interruption of work, loss of lives or injury to people, physical destruction, as well as financial and ecological consequences are the acts of cyber terrorism. The terrorists of the Islamic State parallel with the physical conquered also cyberspace, especially in a way of extensive use of social networks for the propaganda purpose. This paper presents the authors' attempt to distinguish differences between the acts of cyber terrorism from simple terrorist activities on the Internet such are spreading propaganda and also to analyze the activities of members of the Islamic State in cyberspace.

Key words: terrorism, cyber terrorism, Islamic state, cyber attacks, propaganda, digital jihadism, cyber terrorists.

UDK: 339.923:061.1EU
Bibliid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 62-72
Pregledni članak
Primljen: 31.1.2016.

dr Duško LOPANDIĆ¹

Na tragu budućnosti: decenije koje dolaze

„Ne radi se o tome da se budućnost predvidi, nego da se ona omogući“

Antoine De Saint Exupery

SAŽETAK

Decenije koje dolaze menjaju svet u pogledu komunikacije, transporta, energenata, demografske strukture, migracija, regionalnih odnosa. Evropska unija će u budućnosti biti suočena sa brojnim izazovima - pre svega smanjenjem broja mladih stanovnika i rastom broja starije populacije, što za posledicu može imati smanjenje stope društvenog rasta već od 2025. godine. Moguća rešenja i prevencije budućih problema EU su predmet „Lisabonske strategije“, strategije „Evropa 2020“, kao i studije „Evropa 2050“. Stanje i buduća zbivanja u Evropskoj uniji, imaće veliki uticaj i na zemlje Zapadnog Balkana. Program „Jugoistočna Evropa 2020-Zapošljavanje i prosperitet u evropskoj perspektivi“, rađen po uzoru na strategiju „Evropa 2020“ ima za cilj prevenciju mogućih negativnih trendova koje u budućnosti mogu zahvatiti region Jugoistočne Evrope i otežati put ka članstvu u ovoj organizaciji.

Ključne reči: Evropska unija, Jugoistočna Evropa, „Evropa 2020“, Lisabonska strategija, „Evropa 2050“

Uvod

Jedna od najkarakterističnijih činjenica današnjice su stalne i sve brže promene sveta u kome živimo, posebno na polju tehnologije, nauke, komunikacija, transporta, urbanizacije, demografije, kao i onoga što se zbirno naziva *globalizacija*, odnosno pretvaranje celokupne planete Zemlje u jednu sve više povezanu i međuzavisnu zajednicu. Iako žalbe o tome da se svet promenio i da su se društveni odnosi okrenuli „naglavce“ nalazimo već i u zapisima iz Starog Egipta, dok na primer, Cvajgova autobiografija „Jučerašnji

¹ Dr Duško Lopandić, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. Mišljenja izneta u članku predstavljaju lične stavove autora.

svet“, pisana u prvim decenijama XX veka², predstavlja jedno od najupečatljivijih i najemotivnijih svedočanstava o tome koliko se društvo može potpuno izmeniti samo u toku jednog ljudskog veka ili još i brže, a današnje promene na planu nauke i tehnologije se čine drugačijim od onih ranijih. One ostavljaju utisak o fatalnoj neizbežnosti i stalnom ubrzavanju tehnološkog napretka, koji vodi u sasvim nepredvidivim pravcima.

Celo čovečanstvo, čini se, nalazi se na nekoj vrsti vrteške koja se okreće sve brže, što je posebno upečatljivo na planu komunikacija i informacija. Vest o nekom događaju ili dešavanju se širila istom brzinom u vreme Napoleona početkom XIX veka, kao i recimo par hiljada godina ranije u doba Julija Cezara ili Aleksandra Makedonskog, i zavisila je u prvom redu od brzine jahača na konju ili od brzine neke jedrilice. Danas se vesti iz sveta šire momentalno po celoj planeti, a obim i količina informacija svih vrsta su sve veći i veći. Već živimo u svetu koji je još do pre par decenija postojao samo u delima naučne fantastike. Naše životno sećanje nam može sve manje pomoći da se snađemo u novim tehnološkim uslovima jer nam svet u kome smo do juče živeli - bez ličnih kompjutera, interneta, TV i mobilnih telefona - već izgleda kao davno prošlo vreme, tj. tehnološka praistorija.

Iako se sa stalnim i sve bržim promenama tehnologije i privrede menjaju i društva i države, evolucija društvenih institucija je ipak znatno sporija, složenija i povezana sa mnoštvom različitih socijalnih činilaca, što važi i za položaj pojedinca i subjektivne odnose među ljudima, njihova verovanja i njihove težnje. Već smo odavno u neki podrum ili skladište sklonili prve generacije računara. Ali naša osećanja, naša verovanja i našu svest o tome šta nas čini ljudima, odnosno jedinstvenim pojedincima, ne menjamo niti smo u stanju da menjamo sa svakom generacijom mobilnih telefona. Ona su i dalje posledica onoga što su nam ostavile generacije naših prethodnika od kojih i dalje učimo i koje na neki način sledimo. Oslonjeni na prošlost, zagledani smo u neizvesnost sveta koji dolazi. Kao i naši preci, tako i mi, sve što činimo danas, ne činimo samo za sebe, nego imajući u vidu i naredne generacije - generaciju naše dece i unuka - kao i onih nebrojenih koji će doći mnogo kasnije. I u vreme kada naša imena i dela budu davno zaboravljena ili izbledela, osećaće se posledice onoga što danas činimo, ovde i sada.

Svet u promenama

Iako je sve teže predvideti u kakvom ćemo svetu, mi ili naša deca živeti, možemo se ipak osloniti na određene glavne tendencije koje nam mogu ukazati na opšte tokove razvoja svetske privrede i međunarodnih odnosa - bar kada se radi o nekoliko narednih decenija. Demografske, energetske, ekološke kao i privredne promene za dve ili tri decenije moguće je predvideti u glavnim crtama. Takve prognoze bi trebalo da olakšaju blagovoremeno

² Stefan Cvajg, *Jučerašnji svet, Sećanja jednog Evropejca*, Ethos, Beograd, 2009, str. 375.

prilagođavanje našeg društva različitim izazovima na nivou država, regiona, međunarodnih organizacija, kao i celokupnog čovečanstva.

Sredinom druge decenije XXI veka već se na neki način nalazimo u nagoveštenoj budućnosti, punoj novih izazova, među kojima su: brz porast svetske populacije koji podrazumeva sve veći pritisak na ograničene prirodne resurse i na životnu sredinu; nekontrolisane migracije; porast integrizma i ekstremizma kao podloga za nove oblike terorizma; haotični regionalni sukobi u kojima organizovane države predstavljaju samo neke od vojujućih strana; vidljive klimatske promene, dalji tehnološki progres u oblastima poput informatike, nanotehnologija, bioinženjeringa i sl. Ovo su neke od pojava koje će se dodatno intenzivirati u narednim decenijama u svetu koji će biti manje bezbedan i još haotičniji nego jučerašnji svet.

Pisac ovog teksta seća se vremena kada je kao dečak slušao vesti o tome da je svetsko stanovništvo dostiglo broj od četiri milijarde ljudi (1974). Ta brojka je 2011. godine već dosegla 7 milijardi, a sredinom naredne decenije biće povećana na oko 8 milijardi (oko 2025. godine). Demografski rast u svetu danas je praćen sa dve različite tendencije: stanovništvo u razvijenim zemljama praktično više ne raste (osim kao posledica imigracije) i postaje relativno starije, dok će se porast broja stanovnika uglavnom dešavati u zemljama u razvoju, ali i u tim regionima on će biti neravnomeran, zavisno od zemlje i oblasti i imaće tendenciju usporavanja.

Različite futurističke prognoze sveta u narednim decenijama (npr. od strane „Nacionalnog obaveštajnog saveta“ SAD-a, „Evropskog instituta za studije bezbednosti“ u Parizu, od strane *think tenka* „Stratfor“, Ostin, Teksas, i dr.)³ između ostalog ukazuju na buduće probleme koji će sve veći broj zemalja imati da obezbede dovoljno čiste i pijaće vode što će, uz klimatske promene i eroziju životne sredine, pojačati nestabilnost, sukobe (posebno u Africi, na Bliskom istoku, i dr.), kao i masovne migracije.

„Tokom naredne dekade moraćemo da upravljamo pitanjima kao što su haos u islamskom svetu, obnovljena Rusija, sumorna i podeljena Evropa kao i Kina koja će biti istovremeno sve veća ali i duboko uzburkana, sve to uz nalaženje rešenja za naše ekonomske probleme. Jednostavno, činjenica da činimo 25% svetske ekonomije znači da sve što činimo utiče na ostatak sveta. Naša jedina opcija je da upravljamo onim što je stvoreno tokom prethodnih 100 godina.“

George Friedman, „*The Next Decade*“⁴

³ Videti između ostalog: National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Decembre 2012 <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/global-trends-2030>; N. Gnesotto, G. Grevi, *Le Monde en 2025*, R. Laffont, Paris, 2007, p. 314; UN, *World Population Prospects, The 2015 Revision*, ESA/WP, 241, New York, 2015; Jacques Attali, *Une breve histoire de l'avenir*, Fayard, Paris, 2006.

⁴ George Friedman, *The Next Decade, Where we have been...and where we are going*, Doubleday Books, New York, January 2011, p. 243.

Na ekonomskom planu, globalizacija će dalje jačati, ali njeni efekti se neće u svakom regionu osećati na isti način. Pojedine oblasti ili države neće uspeti da iskoriste pozitivne efekte globalizacije, dok će se istovremeno u Aziji razviti nove ekonomske sile, predvođene Kinom i Indijom. Finansijska tržišta i svetsko kretanje ogromnih količina kapitala i dalje će predstavljati izvor bogatstva ili mogućih naglih nestabilnosti, shodno situacijama.

Iako je najteže predvideti buduće političke događaje ili geopolitičke potrebe, poput ratova ili revolucija, može se u celini očekivati da će svet postajati više multipolaran nego danas. SAD će i do 2030. godine i dalje dominirati međunarodnim odnosima i svetskom privredom, ali će relativna snaga SAD-a i Zapada u celini opadati, iako ne dramatično, imajući u vidu da će SAD i EU bar do sredine veka i dalje biti najbogatiji, najsigurniji i vojno najjači delovi planete. S druge strane, uticaj Kine će jačati, dok će se u celini, relativni odnosi snaga (ekonomskih, vojnih, finansijskih, demografskih, i dr.) pomerati sa severa i zapada prema istoku i jugu planete uz porast uticaja sila poput Rusije, Indije, Indonezije, Brazila, i dr. Novi ratni sukobi među državama mogli bi se očekivati, posebno u Aziji, na Bliskom istoku i u Africi. Pretnja korišćenja oružja za masovno uništavanja će se povećati, kao i širenje, a možda i upotreba nuklearnog oružja.

Na položaj manjih evropskih zemalja direktno će uticati i stanje u Evropi i moguće promene na institucionalnom, političkom, ekonomskom i demografskom planu u kontekstu evolucije Evropske unije.

Evropa 2020-2030-2050... put sa stazama koje se računaju

Iako je teško predvideti buduću političku i institucionalnu revoluciju EU, postoji dosta dela koja se bave očekivanim ekonomskim i društvenim trendovima u Evropi tokom jedne do dve naredne decenije.⁵

Očekuje se da će sadašnja EU od oko 490 miliona stanovnika 2025. godine dostići negde oko 500 miliona stanovnika, a zatim da će ovaj broj opasti na oko 470 miliona u 2050. godini. Ukupan broj stanovnika, u prvom redu, zavisice od broja imigranata i politike migracija, imajući u vidu da će stope nataliteta biti niske sa ukupnim trendom opadanja brojnosti stanovništva, što vodi ka prosečno sve starijem stanovništvu. Oko 2050. godine čak 10% evropske populacije će imati preko 80 godina. Sve veći broj penzionera i manje učešće aktivnog stanovništva u populaciji predstavljaće glavni negativni faktor za održavanje ekonomske ravnoteže kada su u pitanju budžet ili socijalni, zdravstveni i penzijski troškovi. Smanjenje broja mladih

⁵ Između ostalog videti: European Commission, DGRI, *Global Europe 2050*, Luxembourg, 2012, p.158; Jasminka Kronja i dr., *Strategija Evropa 2020, četiri godine kasnije*, EPUS, Beograd, 2015, str. 224; *Project Europe 2030, Challenges and Opportunities, A Report to the European Council by the Reflection group*, Luxembourg, 2010, str. 54; *Enabling the Future, European military capabilities 2013-2025, Report*, ISS, Paris, Issue Report No. 16, May 2013, p. 68.

stanovnika koji stižu na tržište rada nakon 2025. godine biće glavni činilac mogućeg smanjenja stope društvenog rasta. Ipak, očekuje se da će EU održati konkurentnost u ključnim industrijama i tehnologijama (poput telekomunikacija, automobilske i avio industrije, i sl.), iako je neizvesno da li će Unija uspevati da prati stope rasta SAD-a, Kine i drugih konkurenata u Aziji.⁶ Energetska zavisnost dalje će se povećavati, imajući u vidu da će do 2030. tražnja za energentima porasti za 15%, a potrebe za energentima, tj. uvoz (nafta, gas) rasti sa 48% (danas) na oko 70% u 2030. godini.

Iskustvo Evropske unije, posebno sudbina tzv. „Lisabonske strategije“ (2000) pokazuje koliko je složeno i teško upravljati budućim ekonomskim i društvenim trendovima. U prvoj deceniji XXI veka - pre „udaraca“ koje je evropski optimizam primio sa neuspehom projekta Evropskog ustava, velikom finansijskom krizom i nevoljama u atlantskoj saradnji nakon američke invazije Iraka - EU je najavila desetogodišnji program za rast i zapošljavanje putem podsticaja privredi, nauci i razvoju („Lisabonska agenda“) koji je trebalo da omogući da već 2010. godine zemlje Unije postanu „najkonkurentniji deo planete“. Pokazalo se, međutim, još i pre finansijske i dužničke krize iz 2008. godine, da je ambiciozni desetogodišnji plan predstavljao samo spisak lepih želja, pa su makroekonomski i društveni ciljevi Lisabonske agende bili menjani i relativizovani. Ni dva osnovna cilja strategije: stopa zaposlenosti na nivou EU od 70% (od ukupnog stanovništva) i ulaganje u istraživanja i razvoj od 3% nisu dostignuti ni 2010. godine.

„Prava Evropska politička unija bi mogla biti stvorena ... prvo kako federalni centar privlačenja od strane manje grupe zemalja u jezgru, što bi bila reakcija na duboku krizu ili nakon propasti sadašnje EU. Nastala bi kao odgovor na globalnu, sistemsku i višedimenzionalnu krizu Unije...Govoreći i delujući na globalnom planu sa jednim glasom, jednom politikom, jednim ciljem, nova EU će postati jedan od najvažnijih činilaca na svetskoj sceni, pored SAD i Kine. Stvorice ponovo jedno tržište, jednu privredu, jednu valutu i jedan poreski sistem; delovaće kao politička unija u kojoj postoji državljanstvo EU, jedna spoljna i odbrambena politika i, možda, jedna armija.“

European Commission, DG Research and Innovation:
“Global Europe 2050”⁷

Od 2010. godine Evropska unija je najavila novu, nešto manje ambicioznu i manje obavezujuću strategiju „Evropa 2020“ sa sledećim pokazateljima, koji u suštini predstavljaju ekonomske i društvene ciljeve, a ne buduće prognoze: podići stopu zaposlenosti populacije starosti od 20 do 64 godine u svakoj državi članici sa 69% na 75%; povećati procenat BNP koji se izdvaja

⁶ N. Gnesotto, G. Grevi, *Le Monde en 2025*, op. cit., p. 314.

⁷ European Commission, DGRI, *Global Europe 2050*, Luxembourg, 2012, p. 158.

za istraživanja sa 1,9% na 3%; ostvariti tzv. klimatsko-energetski trio u odnosu 20-20-20 što se odnosi na: procenat smanjenja emisije efekata staklene bašte/povećanje, procenat udela obnovljivih izvora energije, kao i procenat povećanja energetske efikasnosti; povećati procenat stanovništva sa fakultetskim diplomama sa 31% na 40%; smanjiti broj ljudi na granici siromaštva za 25%⁸.

Za razlika projekta Evropa 2020, koji predstavlja neku vrstu desetogodišnjeg razvojnog plana EU, studija Globalna Evropa 2050. koju je Evropska komisija objavila 2012. godine, sadrži futurističke prognoze razvoja članica EU do sredine veka.⁹ Studija predviđa tri moguća scenarija za Evropsku uniju i njene (buduće) članice do 2050. godine. Dva od tri scenarija su pesimistička i nose nazive: „Niko ne obraća pažnju – blokada evropske integracije“, odnosno „Evropa u opasnosti – podeljena Evropa“. Prvi scenario podrazumeva nastavak dosadašnje, uglavnom improvizovane *ad hoc* politike odgovora na postojeće krize, što može kao krajnji ishod dovesti do relativnog pada učešća BNP u svetskoj privredi, povećane opasnosti od raspada evropske integracije, pogoršanja i nestabilnosti u funkcionisanju jedinstvenog tržišta, pogoršanja energetske okolinosti i slično. Drugi pesimistični scenario vodio bi ka povećanju protekcionizma u EU, uz mogućnost kompletnog raspada integracije, povećanu opasnosti od šokova zbog nedostatka dovoljnih energetske resursa i resursa u hrani i dr. U oba slučaja, relativno učešće privrede EU u svetskoj privredi sredinom veka bi se smanjilo za skoro polovinu u odnosu na sadašnji period.

U slučaju trećeg - optimističkog scenarija („Evropska renesansa – dalja evropska integracija“), kombinacija demografskih mera i mera prema migracijama vodila bi ka boljoj populacionoj strukturi (sa više učešća aktivno radnog stanovništva u odnosu na penzionere). U ovom scenariju mogli bi se očekivati i postizanje veće energetske efikasnosti, bolji rezultati u smanjenju zagađenja okoline, veća finansijska stabilnost, kao i povećana zaposlenost i značajnija uloga Evrope u svetu u okviru realizovanja „Evropske političke unije“. U optimističkom scenariju, učešće EU u svetskom BNP 2050. godine iznosilo bi 17% u odnosu na 29% u 2010. godini.

Svi pomenuti, kao i drugi futuristički scenariji ukazuju na jednu bitnu činjenicu: okolnosti pod kojima će ljudi živeti u budućnosti ne zavise samo od slepih sila koje će fatalno odrediti naredne decenije nego i od direktnih ljudskih napora i načina na koje će političke i državne institucije odgovarati na pitanja i izazove koji dolaze. Na promene klime, demografska kretanja, eksploataciju prirodnih resursa, okolnosti životne sredine i slično, čovek ipak može bar delimično da utiče ili bar da pokuša da utiče.

⁸ Jasminka Kronja i dr., *Strategija Evropa 2020, četiri godine kasnije*, op. cit., str. 224.

⁹ European Commission, DGRI, *Global Europe 2050*, op.cit., p. 158.

Isto tako, sudbina evropske integracije zavisi od samih evropskih naroda i njihovih država a neće proizaći iz nekog sudbinskog fatalizma. A od odluka kako će biti organizovna evropska integracija u narednim godinama zavisiće i društvena, ekonomska i politička sudbina našeg kontinenta, kao i celog sveta. U tom procesu i svaka manja evropska zemlja, poput Srbije, svojim ponašanjem može da bira ili da odredi i svoju sudbinu.

Budućnost Balkana, sudbina nacionalne države i „hvatanje voza“ za Evropu 2020

Balkan kao geografska celina, predstavlja geopolitičku i ekonomsku periferiju današnje Evropske unije. Stanje i dešavanja u EU u dobroj meri se odražavaju i na situaciju na Balkanu, kako je to moglo da se konstatuje sa izbijanjem velike finansijske i ekonomske krize u Evropi, nakon 2008. godine. Tako je, na primer, zbog krize u EU, prosečni BNP u regionu Zapadnog Balkana 2009. godine opao za 2,4%. Istovremeno, pojedina zbivanja na Balkanu imaju i svoj autonoman i specifičan kakrakter, o čemu govori i reč *balkanizacija*, a što se pokazalo i tokom poslednje decenije XX veka, koju su obeležili sukobi i ratovi na prostoru bivše Jugoslavije.

Balkan su nekada, tokom XIX veka nazivali i „Evropska Turska“, što možda bar delimično objašnjava i istorijsko kašnjenje tzv. Zapadnog Balkana da se na vreme uključi u evropsku integraciju. Ipak, danas je praktično polovina zemalja geografskog Balkana već u punopravnom članstvu Evropske unije, dok se kašnjenje tzv. Zapadnog Balkana pre svega može pripisati specifičnim političkim, istorijskim, privrednim i društvenim činiocima, odnosno nasilnom raspadu bivše Jugoslavije i ratovima koji su usledili, a tek samo marginalno razlozima tzv. „civilizacijske“ prirode (Albanija je, na primer, pored Turske jedina većinski muslimanska zemlja u Evropi).

Posmatrano iz geopolitičkog ugla, dva poslednja veka na Balkanu predstavljali su period „*balkanizacije*“, odnosno mrvljenja političkih subjekata tako da je broj međunarodno priznatih država na Balkanu danas udvostručen u odnosu na njihov broj od pre jednog veka.¹⁰ Raspad, rat i mrvljenje jugoslovenske federacije – te neke vrste prethodnice evropske integracije – predstavljali su težak i dugoročan udarac idejama bliskosti naroda i balkanske saradnje i integracije. Balkanske zemlje, posebno one sa prostora bivše Jugoslavije, našle su se u specifičnom položaju da usklade razvoj obnovljenih ili tek pronadjenih „nacionalnih ideja“ sa potrebom uključivanja u širi evropski proces koji podrazumeva izgradnju „post-nacionalne“ evropske države spremne da deo svog suvereniteta utopi u šire procese integracije.

¹⁰ D. Lopandić, Dva veka preoblikovanja međunarodnih odnosa na Balkanu – od imperija do evropske integracije, *Međunarodna politika*, LXII, br. 1146, april – jun 2012, str. 5-17.

Ekonomski posmatrano, balkanske zemlje se nalaze na „repu“ u odnosu na stepen razvijenosti država EU. Tako je, na primer, Bugarska pri vrhu razvijenosti u balkanskom okviru, a istovremeno je na poslednjem mestu po razvijenosti među državama članicama EU.

Ipak i pored poznatih ekonomskih, društvenih i institucionalnih slabosti, Balkan ima i mnoge pozitivne karakteristike i može znatno da doprinese kulturnoj i društvenoj raznolikosti i bogatstvu evropske integracije. Bogatstvo tradicija, osećaj i praksa multikulturalnosti, brojnost i specifičnost raznolikih kultura, uljučujući etničke manjine – nisu nestali sa poremećajima i sukobima tokom poslednjih decenija. Proizvodi sa Balkana doprinose bogatstvu ponude na evropskom tržištu. Posmatrano iz ekološkog ugla, Balkan predstavlja i region sa najvećim stepenom biodiverziteta u Evropi, što ga čini posebno važnim i privlačnim u svetu okrenutom zaštiti prirode i pitanjima klime i ekologije.

Razvoj Balkana u narednim decenijama zavisice od nekoliko činilaca kao što su: demografska kretanja, uticaj migracija, efekti klimatskih promena, stanje političkih odnosa u regionu, a posebno sposobnost balkanskih zemalja da se u potpunosti uključe u šire procese globalizacije, a posebno evropske saradnje i integracije. Perifernost regiona u odnosu na Evropu i na proces globalizacije biće manja u meri u kojoj on uspe da politički, ekonomski i institucionalno prati glavne evropske trendove, što u prvom redu podrazumeva realizovanje cilja da sve balkanske zemlje budu uključene u EU.

Najbitnija očekivana društvena pojava na Balkanu u narednim decenijama odnosi se na relativno smanjenje ukupnog stanovništva, kao posledicu niskog nataliteta i visoke stope iseljavanja, posebno mlađeg stanovništva. Prema procenama UN¹¹, među 11 zemalja sveta čije će stanovništvo najviše opasti 2050. godine (preko 15%) nalaze se između ostalih pet balkanskih zemalja: BiH, Bugarska, Hrvatska, Rumunija i Srbija, a tu su i neke njima susedne zemlje (Mađarska, Moldavija). Očekuje se da će u ovom periodu stanovništvo Srbije opasti čak za 17%. I ostale balkanske zemlje (Grčka, Crna Gora, Makedonija, Albanija, Slovenija) nalaze se među zemljama sa opadajućim trendom broja stanovnika, bez obzira što je natalitet među albanskim stanovništvom, na primer, ipak nešto viši pa i će stoga pad populacije 2050. godine u proseku biti manji (oko 6% u slučaju Albanije).

Drugi značajan fenomen koji bi mogao bitno uticati na stanje privrede na Balkanu i promene uslova života odnosi se na klimatske promene. Prema prognozama Evropske agencije za životnu sredinu, klimatske promene imaće značajan uticaj na pitanje obezbeđenja dovoljno čiste vode, kao i na stanje biodiverziteta u regionu, na poljoprivredu i na ribarstvo¹². Među

¹¹ UN, „World Population Prospects“, The 2015 Revision, ESA/WP,241, New York, 2015.

¹² „Environmental trends and perspectives in the Western Balkans: future production and consumption patterns“, Report, No 1/2010, European Environment Agency, Copenhagen, 2010, pp. 133.

ključnim pitanjima, kojima bi trebalo da se bave vlade Balkana, biće potrebe većeg investiranja u kanalizacione sisteme i sisteme za pročišćavanje vode, kao i mere za smanjenje emisija gasova koji proizvode efekte staklene bašte.

Najzad, Balkan u celini je deficitaran kada se radi o energetskim resursima. Stoga će mere da se obezbede dovoljni izvori energije (uključujući izgradnju gasovoda i naftovora, gasnih konekcija, i sl.), uključujući obnovljive izvore, biti na vrhu prioriteta kao preduslova za porast investicija i stabilan privredni rast¹³.

Paralelno sa projektom „Evropa 2020“ zemlje Zapadnog Balkana su u okviru „Regionalnog saveta za saradnju“ inicirale program „Jugoistočna Evropa 2020 – Zapošljavanje i prosperitet u evropskoj perspektivi“. Ovaj program obuhvata slične ciljeve i indikatore kao i program EU za period do 2020. godine i baziran je na kvalitativnim socioekonomskim ciljevima, kao što su „integrisani rast“ (slobodna trgovina), „pametni rast“ (obrazovanje, ulaganje u istraživanja i nauku, digitalna privreda, i sl.), „održivi rast“ (infrastrukture u sektorima energetike, transporta, životne sredine), „inklusivni rast“ (zapošljavanje, zdravstvo) i poboljšanje dobre uprave.¹⁴ Ambiciozni ciljevi, koje su usvojili ministri privrede zemalja regiona, obuhvataju: povećanje proseka BNP zemalja ZB u odnosu na prosek EU sa 36% na 44% do 2020. godine, porast ukupne trgovine robama i uslugama, povećanje stranih investicija, smanjenje trgovinskog deficita, kao i stvaranje jednog miliona novih radnih mesta u istom periodu.

Zaključak

Bez obzira na pitanje koliko će se ciljevi programa „JIE 2020“ i ostvariti, neophodno je da se manje balkanske zemlje, poput Srbije, pripremaju za buduće izazove u uslovima usložnjavanja međunarodnih odnosa, povećanih pretnji klimatskog, demografskog ili zdravstvenog (pandemije) tipa, pojava novih oblika međunarodne saradnje za globalizovani i „umreženi svet“.

Kako pokazuje i najnoviji slučaj talasa ilegalnih migracija, budućnost u prvom redu nosi neizvesnost, nove izazove i probleme, haotična stanja, mogućnost sukoba i ratova. Svaka zemlja treba da pripremi budućnost za nove generacije, posebno da isplanira uslove za razvoj imajući u vidu demografske i klimatske promene, kao i okolnosti u pogledu budućih energetskih i drugih resursa. Treba razmišljati o novim putevima za rešavanje problema, novim odgovorima i novoj organizaciji društva i države, fleksibilnim i otvorenim sistemima, dovoljno jakim da budu sposobni da podnesu nove izazove i odgovore na nove situacije.

¹³ IEA/OECD, *Energy in the Western Balkans, The path to Reform and Reconstruction*, Paris, 2008, p. 418.

¹⁴ *South East Europe 2020, Jobs and Prosperity in a European Perspective*, RCC, November 2013, p. 64; *SEE 2020 Baseline Report, Towards Regional Growth*, RCC, June 2014, p. 89.

Planiranje posebno treba da obuhvata i obezbeđivanje dovoljnih resursa u oblasti energenata, kao i naročito odgovarajuće mere podrške za proizvodnju hrane u otežanim uslovima (kada je u pitanju navodnjavanje u okolnostima promene klime, povećanja temperature i isušivanja). Demografska i socijalna politika trebalo bi da vode računa o nepovoljnim trendovima smanjenja radno aktivnog stanovništva i povećanja penzionerske populacije. Pad stanovništva otvara i pitanja nove demografske politike pa i mogućnosti planirane imigracije odgovorajuće radne snage iz regiona iseljavanja. Obezbeđivanja rasta i investiranja, posebno u infrastrukture i obrazovanje mladih generacija, biće ključni za učvršćivanje međunarodnog položaja kao i za stabilnosti zemlje. Razvoj digitalne privrede i novih oblika privređivanja podrazumeva i nove i prilagodljivije oblike obrazovanja i dodatne podsticaje nauci i istraživanjima.

Novi ili obnovljeni sukobi na istočnim i južnim obodima Evrope samo pojačano podsećaju na potencijalnu ugroženost našeg kontinenta i na važnost činjenice da svaka zemlja ne zanemari odbrambene potencijale, kao ni druge mere kojima će omogućiti bolju opštu bezbednost. Ovo se pogotovo odnosi na zemlje koje su izabrale da ostanu izvan vojnih blokova i time bez bliskih bezbednosnih saveznika, poput Srbije.

Glavni politički činilac koji će ključno uticati na situaciju balkanskih zemalja kada se radi o regionalnoj saradnji, razvoju i „hvatanju voza“ globalizacije, predstavljaće brzina integracije svake od zemalja Zapadnog Balkana u Evropsku uniju. Zapadni Balkan je danas već postao geografska „enklava“ EU, tako da se ne postavlja pitanje da li će, nego kojom brzinom, na koji način, i sa kojim uspehom biti zaokružen proces proširenja.

Bibliografija

- Attali, J., *Une breve histoire de l'avenir*, Fayard, Paris, 2006.
- Cvajg, S., *Jučerašnji svet, Sećanja jednog Evropejca*, Ethos, Beograd, 2009.
- “Enabling the Future, European military capabilities 2013-2025”, Report, ISS, Paris, Issue Report No. 16, May 2013.
- “Energy in the Western Balkans, The path to Reform and Reconstruction”, IEA/OECD, Paris, 2008.
- “Environmental trends and perspectives in the Western Balkans: future production and consumption patterns”, Report, No 1/2010, European Environment Agency, Copenhagen, 2010.
- Friedman, J., *The Next Decade, Where we have been...and where we are going*, Doubleday Books, New York, January 2011.
- “Global Europe 2050”, European Commission, DGRI, Luxembourg, 2012.
- “Global Trends 2030: Alternative Worlds”, National Intelligence Council, Decembre 2012.

- Gnesotto, N., Grevi, N., *Le Monde en 2025*, R. Laffont, Paris, 2007.
- Kronja, J. i dr., *Strategija Evropa 2020, četiri godine kasnije*, EPUS, Beograd, 2015.
- Lopandić, D., Dva veka preoblikovanja međunarodnih odnosa na Balkanu – od imperija do evropske integracije, *Međunarodna politika*, LXII, br. 1146, april – jun 2012.
- Project Europe 2030, Challenges and Opportunities, A Report to the European Council by the Reflection group*, Luxembourg, 2010.
- “SEE 2020 Baseline Report, Towards Regional Growth”*, RCC, June 2014.
- “South East Europe 2020, Jobs and Prosperity in a European Perspective”*, RCC, November 2013.
- “World Population Prospects, The 2015 Revision”*, UN, ESA/WP, 241, New York, 2015.

dr Duško LOPANDIĆ

FUTURE IS COMING: THE UPCOMING DECADES

ABSTRACT

The upcoming decades intend to change the world in terms of communication, transport, energy, demographic structure, migration, regional relations, etc. The European Union will be faced with many challenges in upcoming decades- primarily with the reduction of the number of young people and fast growth of the elderly population. That can result in a reduction in the rate of social growth from 2025. Possible solutions and prevention of future problems are the subjects of EU "Lisbon Strategy", the "Europe 2020" and the study "Europe 2050". Future EU challenges might have a major impact on the countries of the Western Balkans. The program "South East Europe 2020- Employment and prosperity in European perspective" (based on the Strategy "Europe 2020") aims to prevent possible negative trends which can affect SEE region and complicate its path towards the EU membership

Key words: European Union, Southeast Europe, "Europe 2020", the Lisbon Strategy, "Europe 2050".

UDK: 321.7:342.8(497.6)
Biblid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 73–85
Izvorni naučni rad
Primljen: 2.2.2016.

mr. sc. Maja SAHADŽIĆ¹

Neposredna demokracija u asimetričnom federalnom uređenju u Bosni i Hercegovini?

*O referendumu na državnoj razini u BiH:
propozicija za bolje shvatanje (ne)mogućnosti primjene
referendumske odlučivanja*

SAŽETAK

Mogućnost primjene neposredne demokracije, točnije referenduma, kao oblika neposredne demokracije na državnoj razini Bosni i Hercegovini (BiH), promatrajući s pozitivnopravnog stanovišta, stvara nedoumicu. Razlog tomu je što pravni osnov za referendumsko odlučivanje na državnoj razini nije utvrđen u pozitivnopravnim propisima. Pritom, ne treba zaboraviti da ova tematika, iz više razloga, predstavlja gorku materiju u okvirima iznuđenog ali i neuobličene ustavnog sustava BiH. *Eo ipso*, prisutna su različita shvatanja ovog pitanja, a raščlanjivanje različitih aspekata ove tematike je diskretno i pod utjecajem pravničke dosjetljivosti koja koketira s političkim pokroviteljstvom različitih osnovica. S tim u vezi, ovaj prilog je usmjeren na objektivno pravničko analiziranje mogućnosti referendumske odlučivanja na državnoj razini u BiH.

Ključne riječi: neposredna demokracija, referendum, državna razina, Bosna i Hercegovina, Belgija, Švicarska, Njemačka, Austrija.

¹ mr. sc. Maja Sahadžić, Pravni fakultet Univerziteta u Antwerpenu, maja.sahadzic@uantwerpen.be

O posrednoj i neposrednoj/poluneposrednoj demokraciji uopće

U ustavnopravnoj teoriji narodni suverenitet ostvaruje se posrednim i neposrednim putem. Posrednim putem ostvaruje se tako što narod bira svoje predstavnike koji će u njegovo ime obnašati državnu vlast. Neposrednim putem narod sam, u cijelosti ili djelomice, obnaša državnu vlast. U ovisnosti o tome radi li se o posrednom ili neposrednom ostvarivanju narodnog suvereniteta razlikuje se neposredna i posredna, odnosno poluposredna, demokracija. Temeljna razlika između posredne i neposredne demokracije je u tome da posredna demokracija omogućuje i/ili olakšava političko pregovaranje, s obzirom da je lakše postići politički dogovor u okvirima manje skupine ljudi koja se ogleda u predstavnicima naroda, za razliku od neposredne demokracije koja onemogućuje političko pregovaranje s obzirom na narav primjene i uporabe. Uglavnom se ova dva oblika ostvarivanja narodnog suvereniteta kombiniraju, odnosno, posredna demokracija se kombinira s određenim oblicima neposredne demokracije. Takav oblik naziva se poluneposredna demokracija, u okviru koje predstavnička tijela imaju vodeću ulogu u odlučivanju, ali se donošenje odluka o određenim pitanjima od općeg interesa, s vremena na vrijeme, dodjeljuje upravo građanima.² Opseg primjene neposredne demokracije razlikuje se u ovisnosti o kojem se obliku neposredne demokracije radi. Najčešće se primjenjuju referendum, narodna inicijativa, pravo peticije i opoziv.³

O predmetu referenduma uopće⁴

U pojedinim okolnostima, i u ovisnosti od ustavnog sustava, građanima se (putem referenduma) može povjeriti/povjerava odlučivanje o pitanjima o kojima uobičajeno odlučuje zakonodavno tijelo. Referendumi se, ukoliko su predviđeni u pravnom sustavu države, provode kad se radi o značajnim državnim pitanjima poput ustavnih promjena, usvajanja zakona,

² Dakako, ovime se ne zamjenjuje uloga zakonodavne, izvršne i/ili sudbene vlasti iako je neposredna demokracija oprečna posrednoj demokraciji u čijim je okvirima nadležnost odlučivanja povjerena izabranoj skupini temeljem izbora. Pritom su mehanizmi neposredne demokracije takvi da građani i nakon izbora svojih predstavnika u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti nastavljaју da igraju veoma važnu ulogu u političkim procesima. Za detaljnije obrazloženje vidi više: David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 8.

³ Za potpunije objašnjenje svakog oblika neposredne demokracije vidi više: Nurko Pobrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000, pp. 173-179; i David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, op. cit., pp. 8-18.

⁴ O predmetu referenduskog odlučivanja uopće vidi više: Maja Sahadžić, „Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini“, *Pravna misao*, vol. 1, no. 2, 2012, str. 43-70. O pristupu utvrđivanja referenduskog pitanja vidi više: Robert D. Cooter i Michael D. Gilbert, „A Theory of Direct Democracy and the Single Subject Rule“, *Columbia Law Review*, no. 3, 2010, p. 726.

administrativno-pravnih pitanja, financija, državnih ugovora, itd. Postupak za provođenje referenduma može pokrenuti zakonodavno tijelo ili određeni postotak građana sa pravom glasa, u ovisnosti od razine državne vlasti, odnosno unutarnjeg uređenja države.

Uobičajeno je da se općim pravnim aktima propisuju pitanja koja mogu biti predmet referenduskog odlučivanja, dok se ponegdje propisuje i o kojim se pitanjima ne smije odlučivati putem referenduma. Tamo gdje je garantirana njegova uporaba, referendum se najčešće obvezno raspisuje kad se odlučuje o pitanjima izmjene i dopune ustava. Rezultati ovog referenduma uvijek su obvezujući. S druge strane, savjetodavni i/ili fakultativni referendum može se raspisati i u situacijama kad valja odlučiti o važnom političkom pitanju. To se najčešće događa ukoliko su mišljenja o pitanju podijeljena ili ukoliko postoji pritisak javnosti. Kod savjetodavnih referenduma predmet može biti različit i može uključivati i glasovanje o bilo čemu iz nadležnosti zakonodavnog i ponekad izvršnog organa vlasti. Karakter ovog referenduma je takav da nije pravno obvezujući. Međutim, može biti veoma teško zanemariti rezultat referenduma, makar on bio i savjetodavni. Temeljem rezultata savjetodavnog referenduma uvijek će postojati politička obveza i stoga u praksi može imati gotovo iste posljedice kao i obvezni referendum.

Traženje pravnog osnova za referendum na državnoj razini u BiH

Definicija referenduma u BiH, kao oblika neposredne demokracije, *ad normam* sadržana je jedino u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi RS.⁵ Radi se doduše o općenitoj definiciji, koja je neodređena i nepotpuna, s obzirom da se referendum i narodna inicijativa definiraju tek kao „oblici neposrednog i slobodnog izjašnjavanja građana.“⁶ Neodređenost zakonske definicije, pak, ne treba dovoditi u vezu sa perpleksnim ustavnopravnim sustavom BiH s obzirom da se ne radi o neuobičajenosti, što potvrđuje i usporedna pravna analiza. Štoviše, država s kojom se bosansko-hercegovački ustavno-pravni konstrukt često uspoređuje, Švicarska konfederacija, u Ustavu⁷ ne sadrži odredbu u kojoj se definira referendum, iako se Švicarska konfederacija promatra paradigmatički kad je u pitanju neposredno odlučivanje građana putem oblika neposredne demokracije.

⁵ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 42/10. Valja naglasiti da je predmet analize ovog rada mogućnost referenduskog odlučivanja na državnoj razini. Za analizu o mogućnostima referenduskog oslućivanja na nižim razinama vlasti u BiH pogledati: Maja Sahadžić, „Referenduskog odlučivanje u Bosni i Hercegovini“, op. cit.

⁶ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi RS, čl. 5 st. 1.

⁷ Ustav Švicarske konfederacije, http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html (očitanje: 12.03. 2014.).

Normativni dio Aneksa IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH⁸, odnosno Ustav BiH, ne sadrži odredbe o oblicima neposredne demokratije, pa tako niti o referendumu. Postoji tek odredba o demokratskim načelima kojom se BiH određuje kao demokratska država koja funkcioniše kao pravna država temeljem slobodnih i demokratskih izbora⁹ što upućuje tek na postojanje posredne demokratije. Također, Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine¹⁰, koja se na temelju ustavnih odredbi izravno primjenjuje u BiH, ne sadrži odredbe o oblicima neposredne demokratije. Protokol I uz Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1952. godine¹¹ u članku 3 definira tek pravo na slobodne izbore s tajnim glasovanjem pri izboru zakonodavnih tijela, odnosno garantira pravo na primjenu posredne demokratije.

Osim navedenog, BiH je i stranka ugovornica međunarodnih dokumenata navedenih u Aneksu I na Ustav BiH.¹² Nekolicina autora u BiH¹³, smatra da odredbe Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine¹⁴ predstavljaju pravni osnov za definiranje oblika neposredne demokratije u BiH. Primjerice, Paktom se definira pravo i mogućnost svakog građanina država ugovornica da bez ikakvih razlika i neosnovanih ograničenja učestvuje u upravljanju javnim poslovima, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika.¹⁵ No, odredbe Pakta moraju se pažljivije sagledati da bi se mogao usvojiti ispravan zaključak koji u potpunosti respondira intenciji normi sadržanih u Paktu. Pakt se ne poziva na bilo koji oblik demokratske vladavine. Minimum koji se zahtijeva jeste da se radi o državnoj vlasti koja se temelji na narodnom suverenitetu¹⁶, odnosno

⁸ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995) od 30. listopada 1995. godine – kolokvijalno nazvan Daytonski mirovni sporazum.

⁹ Ustav BiH, čl. I toč. 2.

¹⁰ Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine, ETS No. 005, 213 UNTS 221 (No. 2889), stupila na snagu 3. rujna 1953. godine.

¹¹ Protokol I uz Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1952. godine, ETS no. 009, 213 UNTS 221 (No. 2889), stupio na snagu 18. svibnja 1954. godine.

¹² Ustav BiH, čl. II toč. 7.

¹³ Vidi više: Pabrić, Ustavno pravo, op. cit., p. 180.

¹⁴ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, A/RES/2200 (XXI), 999 UNTS 171 (No. 14668) i 1057 UNTS 407 (No. 14668), stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine. Uz ovaj Pakt usvojeni su: Prvi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, A/RES/2200 (XXI), 999 UNTS 171 (No. 14668), stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine; i Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji se odnosi na ukidanje smrtnih presuda iz 1989. godine, A/RES/44/128, 1642 UNTS 414 (No. 14668), stupio na snagu 11. srpnja 1991. godine.

¹⁵ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, čl. 25 st. 1.

¹⁶ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Engel, Kehl am. Rhein, 2005, p. 568. Slično u: Sarah Joseph, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 654.

da mora postojati demokratski legitimitet. Iz odredbi Pakta vidljivo je da se upravljanje javnim poslovima može povjeriti građanima posredno, putem slobodno izabranih predstavnika ili u formi neposredne demokracije (referendum, plebiscit), čime se građanima država ugovornica garantira uporaba bilo posredne, bilo neposredne demokracije (pritom se ne navodi koji oblik neposredne demokracije se primjenjuje, niti se bilo koji oblik isključuje, te se može zaključiti da se može raditi o bilo kojem obliku). No, obveza provođenja povremenih izbora kao oblika posredne demokracije ne može se u potpunosti potisnuti oblicima neposredne demokracije.¹⁷ Također, temeljem veznika „ili“ u odredbi „upravljanju javnim poslovima, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika“ pojmljivo je da se državama ugovornicama nalaže održavanje povremenih izbora ali se ne nalaže i primjena bilo kojeg oblika neposredne demokracije. Primjena neposredne demokracije će stvarati učinak samo onda kada strana ugovornica predviđa primjenu oblika neposredne demokracije.¹⁸ To ujedno znači i da se tamo gdje su oblici neposredne demokracije predviđeni ne smije praviti razlika u primjeni posredne i neposredne demokracije. Dotle se smatra da su organi vlasti u državama ugovornicama odgovorni za svoje građane, s obzirom da izabrani predstavnici imaju samo one ovlasti sadržane u ustavu i koje su dobili putem procesa glasovanja sukladno zakonima odnosno stranke ugovornice.¹⁹ Odredbe Pakta od država ugovornica iziskuju obvezu preduzimanja neophodnih mjera zakonodavnog ili drugog karaktera kojima se omogućava ostvarivanje prava navedenih u Paktu a koja još uvijek nisu predviđena u državama ugovornicama, sukladno ustavnim postupcima i odredbama Pakta.²⁰ A *propo* stoga, razlučivo je da se ne navode niti isključuju oblici neposredne demokracije koji bi se mogli primijeniti, te se stoga može zaključiti da se može raditi o bilo kojem obliku neposredne demokracije, time i referendumu. U isto vrijeme, sprečavanje i onemogućavanje građana u korištenju bilo neposredne bilo posredne demokracije, odnosno u učestvovanju u javnim poslovima, predstavlja diskriminaciju. Međutim, dejstvo odredbe o primjeni neposredne demokracije će postojati samo onda kada je/ukoliko je primjena oblika neposredne demokracije predviđena u pravnim sustavima država ugovornica. Istovremeno, obveza organa vlasti da preduzimaju potrebne

¹⁷ Slično u: Sarah Joseph, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, op. cit., p. 657.

¹⁸ Detaljnije u: Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, op. cit., pp. 571-572. Slično u: Sarah Joseph, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, op. cit., p. 658.

¹⁹ Sarah Joseph, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, op. cit., p. 655. Vidjeti također: General Comment No. 25. (General Comments), *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 5.

²⁰ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, čl. 2 st. 2.

mjere zakonodavnog ili drugog karaktera kojima će se omogućiti ostvarivanje prava navedenih u Paktu odnosi se tek na obvezu da zakonodavnom tijelu predlažu neophodne propise kojima će se utvrditi uvjeti za ostvarivanje prava navedenih u Paktu. To znači da će obveza primjene oblika neposredne demokracije u državama ugovornicama postojati samo ukoliko je primjena definirana u pravnom sustavu država ugovornica. U suprotnom, ne postoji obveza država da osiguravaju korištenje oblika neposredne demokracije. Pridodano ovome, usvajanje neophodnih propisa kojima se omogućuje primjena oblika neposredne demokracije pretpostavlja samo predlaganje i usvajanje zakona neophodnih za osiguravanje provođenje prava garantiranih Paktom. Na koncu, ne postoji obveza primjene neposredne demokracije u državama ugovornicama, nego tek jednaka primjena u odnosu na posrednu demokraciju, ukoliko su oblici neposredne demokracije predviđeni u pravnom sustavu država ugovornica. Pravni osnov za utvrđivanje oblika neposredne demokracije u BiH, na državnoj razini, dakle, nije sadržan u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.

Izvjeshni autori upućuju na to da bi se pravni osnov za primjenu neposredne demokracije na državnoj razini u BiH mogao tražiti u samoj ideji demokracije.²¹ Općenito, demokracija se shvaća kao politički sustav, posredne ili neposredne vladavine naroda koji predstavlja temeljni izvor političke moći. No, u kontekstu traženja pravnog osnova za primjenu referenduma kao oblika neposredne demokracije na državnoj razini u BiH, ovakvo stanovište, i pravnički i laički, gotovo neozbiljno, iskušava doseg postuliranih demokratskih načela, te se stoga, kao takvo, mora promatrati kao predmet drugačije analize.

Valja napomenuti i mišljenja koja podržavaju stanovište da „iako ustavi uglavnom predviđaju oblike neposredne demokracije, mehanizmi neposredne demokracije se mogu primijeniti i bez izravnog utemeljenja u ustavu“²². U kontekstu prethodnog zaključka, valja dodati i to da je naročito i ujedno oprečnost (suvremenog) bosansko-hercegovačkog poretka, etničko utemeljenje koje se doživljava kao prijelomno za stabilitet cjelokupnog bosansko-hercegovačkog pravnog, političkog, društvenog sustava. Istovremeno su etnička uporišta osnova u sustavu vlasti u BiH. Stoga valja biti oprezan u donošenju zaključaka budući da korištenje institucije referenduma bez izravnog ustavnog i uopće zakonskog utemeljenja može, u najmanju ruku, voditi manipulacijama političkog etablismana.

Na koncu, čini se da je, u odnosu na prethodno navedeno, kad je u pitanju definiranje oblika neposredne demokracije na državnoj razini u BiH,

²¹ Vidi više: Zlatan Begić, „Referendum i njegova (zlo)upotreba: pravni aspekt“, *Sveske za javno pravo*, no. 6, 2011, str. 44-54.

²² Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of Referendum*, Springer, Boston, 1993, p. 314.

izvjesno jedino da formalnopravno i materijalnopravno ne postoje zapreke da se institucija referenduma na državnoj razini definira izmjenom ustava i/ili usvajanjem zakona o referendumu i narodnoj inicijativi na državnoj razini u BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH. No, s obzirom da ovdje prevaguje osobenost polisintetičnih odnosa između predstavnika konstitutivnih naroda koji parlamentarno nastoje održati etničku rastrojenost na svim razinama i nenaglašen izravan utjecaj stanovnika BiH u postupcima odlučivanja, teško da se može očekivati usvajanje akta, ili barem norme, kojima bi se definirala primjena referenduma kao oblika neposredne demokracije na državnoj razini.

Ustavnopravna komparatistika o predmetu referenduma

S obzirom na ustavom propisane postupke odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH u smislu odlučivanja kvalificiranom većinom koje podrazumijeva i tzv. „entitetsko glasovanje“ kao i odlučivanje o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa, čini se primjerenim zaključiti da bi u situacijama kada spomenuti veto mehanizmi savladavaju parlamentarnu proceduru, bilo svrsishodno uputiti sporno pitanje građanima na odlučivanje. Međutim, ako bi na državnoj razini u BiH postojala pravna pretpostavka garancije primjene bilo kojeg oblika neposrednog odlučivanja, posebice referenduma, eventualni predmet referendumske odlučivanja bio bi od posebnog interesa. Razlozi za takvo što su prominentni. Međutim, poredbeno ustavnopravna analiza može biti od koristi u smislu percipiranja načina reguliranja iste ili slične tematike u odnosu na (federalne) države na koje bosansko-hercegovačka akademska zajednica najčešće referira zbog posebnosti ustavnog uređenja koje se uspoređuje s BiH.²³

Valja napomenut, da se u pojedinim državama od usporednog interesa referendumima (uopće) ne provode, primjerice u Kraljevini Belgiji gdje mogućnost provođenja referenduma na državnoj razini nije propisana u ustavnom tekstu. U Švicarskoj konfederaciji također ne postoji ustavna norma o referendumu na državnoj razini²⁴ pa se, ipak, građanima jamči širok opseg političkih prava u Ustavu Švicarske konfederacije koji se često nazivaju i zakonodavcima. Na saveznoj razini, građani mogu pokretati narodnu inicijativu i referendum.²⁵ Predmet narodne inicijative može biti potpuna ili djelomična izmjena saveznog ustava, a putem narodne inicijative građanima se daje i mogućnost da predlože izmjene saveznog Ustava. Međutim, Ustav Švicarske konfederacije propisuje i koja pitanja ne mogu biti predmet

²³ Usporedna analiza obuhvatila je, iz praktičnih razloga i specifičnosti, samo europske države.

²⁴ Više o neposrednoj demokraciji u Švicarskoj: Adrian Vatter, „Lijphart Goes Regional: Different Patterns of Consensus in Swiss Democracies“, *West European Politics*, no. 1, 2007, pp. 148–171.

²⁵ Ustav Švicarske konfederacije, čl. 136.

narodne inicijative. To su pitanja koja se odnose na kršenje načela jedinstva ili obvezna pravna pravila međunarodnog prava. Čak ukoliko se i pokrene narodna inicijativa Savezni parlament će ju proglasiti nevažećom u cijelosti ili djelomice. Kod referendumu, razlikuju se obvezni i fakultativni referendum. Zamjetno je da se predmet obveznog referendumu u Švicarskoj konfederaciji odnosi na pojedina pitanja koja se smatraju izuzetno značajnim za Švicarsku konfederaciju, prije svega, svaku izmjenu saveznog Ustava posebice kada se radi o proširenju ovlasti Konfederacije, pristupanje organizacijama za kolektivnu sigurnost poput Organizacije Sjeverno-atlantskog ugovora ili nadnacionalnoj organizaciji, poput Europske unije, kao i hitne savezne zakone kojima u vrijeme usvajanja nedostaje ustavni osnov, itd. U pogledu fakultativnog referendumu, Ustav Švicarske konfederacije propisuje da se ova vrsta referendumu koristi kada se glasuje o saveznim zakonima, saveznim zakonima koji su proglašeni hitnim a čije pravno dejstvo prelazi godinu dana, saveznim odlukama temeljem ustava ili zakona, međunarodnim ugovorima pod određenim uvjetima. S obzirom da se neposredno odlučivanje u Švicarskoj konfederaciji na svim razinama gotovo smatra načinom života, nesvrishodno je davati primjere provedenih referendumu.²⁶ Na saveznoj razini u SRNj ne postoje odredbe o mehanizmima primjerenim za provođenje referendumu kao oblika neposredne demokracije. Ustav SRNj [*Grundgesetz*]²⁷ definira dvije mogućnosti za primjenu referendumu: (1) onda kada je u pitanju novo razgraničenje, odnosno preustroj teritorija – kada se o preustroju mora izjasniti u zemljama (*Länder*) na koje se izmjena granica odnosi putem referendumu; i (2) promjena ustava – kada Ustav mora biti usvojen slobodnom odlukom njemačkog naroda da bi stupio na snagu. Međutim, u prvom slučaju se radi o provođenju referendumu kao oblika neposredne demokracije na razini zemalja i samim time ne predstavlja odlučivanje putem oblika neposredne demokracije na saveznoj razini. U drugom slučaju, radi se o činjenici da o usvajanju i stupanju na snagu njemačkoga ustava nikada nije odlučivao njemački narod putem referendumu, iako Ustav SRNj sadrži takvu odredbu. Ovakvo postupanje u znanstvenim krugovima opravdava se *weimarskim* neuspjelim iskustvima sa neposrednom demokracijom, kada je nakon Drugog svjetskog rata neposredna demokracija na saveznoj razini

²⁶ Za cjelovit i detaljan pregled provedenih referendumu u Švicarskoj konfederaciji vidi više: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/index.html> (očitanje: 26.03. 2014.).

²⁷ Službeni naziv za njemački ustav je Temeljni zakon ili Osnovni zakon, ali je sasvim opravdano koristiti i prevoditi *Grundgesetz* kao Ustav. Vidi više: Edin Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke: Osnove njemačkog Državnog prava*, Kult/B, Sarajevo, pp. 35-36. Prijevod teksta Ustava SRNj u: Edin Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke: Osnove njemačkog Državnog prava*, op. cit., pp. 169-262. Također, za pročišćeni tekst Ustava zaključno s 9. listopada 2013. godine vidi: Axel Tschentscher, *The Basic Law (Grundgesetz) 2012: The Constitution of the Federal Republic of Germany (May 23rd, 1949)*. Jurisprudentia, Bern, 2011.

ukinuta.²⁸ Na saveznoj razini u Republici Austriji primjena oblika neposredne demokracije, posebice referendum, je ograničena.²⁹ Kao predmet referenduma može se pojaviti, primjerice: (1) prihvaćanje ili neprihvatanje potpune izmjene saveznoga ustava, (2) prihvaćanje ili neprihvatanje djelomične izmjene saveznoga ustava, ali pod uvjetom da provođenje referenduma predloži jedna trećina Saveznoga parlamenta ili Saveznoga vijeća; i (3) prihvaćanje ili neprihvatanje prijedloga zakona temeljem odluke Saveznog vijeća. Ovome se pridodaje mogućnost izbora predsjednika putem referenduma, ukoliko se kandidirao samo jedan kandidat, ili pozivanje predsjednika na odgovornost temeljem odluke Saveznog parlamenta. Međutim, bez obzira na utvrđene predmete referenduma do sada su na saveznoj razini u Republici Austriji provedena tek tri referenduma, ne računajući referendum o pripajanju Njemačkoj iz travnja 1938. godine: u studenome 1978. godine proveden je referendum o korištenju nuklearne energije u Republici Austriji; u lipnju 1994. godine o pristupanju Republike Austrije Europskoj uniji; i u siječnju 2013. godine o uvođenju profesionalne vojne službe.

Mogući predmet referenduma na državnoj razini u BiH?

Iz kratke analize o normiranju i primjeni oblika neposrednog odlučivanja u državama s posebnostima u federalnom ustavnom uređenju, vidljivo je da nema ustaljenog obrasca definiranja primjene oblika neposrednog odlučivanja na državnoj razini i uopće predmeta referenduskog odlučivanja. Vidljivo je da se ustavna i zakonska rješenja o referenduskom odlučivanju razlikuju od države do države, te je veoma teško ustvrditi i zajednička obilježja o predmetu referenduma. „Razlozi su različiti, ali su općenito povijesno utemeljeni, posebice kad se radi o državama Zapadne Europe.“³⁰

Uzevši u obzir analizu o traženju pravnog osnova za referendum na državnoj razini u BiH, razaznaje se da predmet referenduma ne mora nužno

²⁸ Za detaljno objašnjenje problema vidi više: David Butler i Austin Ranney, ur., *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Aei Press, Washington D.C., 1994, p. 25. O povijesnim činjenicama o SRNj u pogledu primjene oblika neposredne demokracije vidi više: Christina Eder, et al., „Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder“, *West European Politics*, no. 3, 2009, pp. 613-614. Također, vidi više: Markus Böckenforde, „Constitutional Referendum in Germany – Country Report“ u: Eibe H.Reidel i Rüdiger Wolfrum, ur., *Recent Trends in German and European Constitutional Law*, Springer, Berlin, 2006, pp. 107-126.

²⁹ Ustav Republike Austrije, http://www.rip.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (očitanje: 12.03. 2014.), čl. 44 st. 3. Ustav Republike Austrije je sastavljen od cjelokupnog ustavnoga prava Republike Austrije na saveznoj razini. Sastoji se od većeg broja različitih propisa. Težište mu je Savezni ustavni zakon (*Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG*) u kojem su sadržane najvažnije savezne ustavne odredbe.

³⁰ Maja Sahadžić, „Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini“, op. cit., str. 59.

niti izričito biti naveden u općem pravnom aktu da bi referendum kao oblik neposrednog odlučivanja bio primijenjen. No, prateći smisao prethodnog, prodorni etnički omniparitet politikastera u državnoj vlasti u Bosni i Hercegovini zasigurno bi nastojao da zaštiti partikularizam osnaživanjem istog i anunciranjem zaoštavanja odnosa između konstitutivnih naroda, ponekog tzv. Ostalog i uvjetno rečeno građana u BiH. Ukoliko bi se uključila i etnička komponenta, tada bi ista mogla da posluži kao dodatni parametar za utvrđivanje mogućnosti referenduskog odlučivanja na državnoj razini u BiH. U tom slučaju parametar bi obuhvatio multinacionalne sustave (uključujući nacionalne, etničke, religijske, jezičke, i druge odrednice) koji su prema pravilu višestepeni, te bi daljnja analiza zahtijevala usporednu analizu ustava Republike Italije i Kraljevine Španjolske, pa i Ujedinjenog Kraljevstva, kao primjera država koje se u novijoj federalnoj teoriji (gotovo) smatraju federalnim državama.

Propedeutički, ukoliko bi bio normiran, predmet referenduskog odlučivanja na državnoj razini u BiH mogao bi se odnositi na usvajanje izmjena i dopuna Ustava BiH (ili čak usvajanje novog ustava), na usvajanje novih zakona, izmjene i dopune zakona na državnoj razini, itd. Svakako da bi referendum na državnoj razini mogao biti koristan u situacijama kad bi postojali zastoji u postupcima donošenja odluka unutar Parlamentarne skupštine BiH o izmjenama i dopunama Ustava BiH ili čak usvajanju novog Ustava, o usvajanju zakona i izmjena i dopuna zakona. U tom slučaju, građani bi se mogli izjasniti i razriješiti pitanje spora. Ovo bi moglo biti korisno posebice s obzirom na višegodišnje neuspjele pokušaje izmjena i dopuna Ustava BiH. Međutim, kada je u pitanju odlučivanje o teritorijalnoj cjelovitosti, suverenitetu, raspodjeli nadležnosti, ratificiranju međunarodnih ugovora i sl., koja su istovremeno ustavnopravna pitanja, teško da se može u okvirima trenutačnih ustavnopravnih oprečnosti skopčanih skonstitutivnim paritetom u svim aspektima, dati pravi odgovor o tome da li odlučivanje treba povjeriti neposredno narodu u BiH.³¹

Konačna referendumska potencija?

Prostatično je pitanje je li na državnoj razini u BiH uopće moguće uspostaviti pravni okvir za primjerene oblike neposredne demokracije, prvenstveno referenduma. Sukladno tome, slijedi i pitanje je li moguće percipirati građane BiH kao doraslo tijelo koje se odlikuje sposobnošću donošenja odluka. Trenutačni bh. realitet ukazuje na nenaglašen i rastrojen utjecaj građana koji je posljedica činjenice da važeća ustavna i zakonska rješenja ne ostavljaju mogućnost za izravan utjecaj građana na postupak donošenja odluka čime se pojmljivo depopularizira njihovo shvaćanje o

nužnosti uključivanja u postupak odlučivanja. Originacija počiva na tome da je pojam građanina sveden na trivijalnu razinu i zamijenjen terminom konstitutivni narodi koji je pretočen u ustavnu normu i u izravnoj je svezi s razmjernom zastupljenosti konstitutivnih naroda u tijelima državne vlasti u BiH. Ovo je, pak, posljedica događaja nastalih nakon referenduma 1992. godine koji je, čini se, uvjetovao kasniji bh. fatalizam, a čiji su izravni protagonosti bili upravo građani BiH. Nakon usvajanja tzv. Daytonskog Ustava BiH³², nositelji suverene vlasti u BiH su postali, i do sada ostali, prvenstveno konstitutivni narodi (zajedno s Ostalima)“, a tek zatim se navode „i građani“. No, ne smije se zaboraviti da bi, u trenutačnom ustavnopravnom perverzitetu, primjena bilo kojeg oblika neposredne demokracije bez normativno-pravnog utemeljenja, predstavljala frivolno replediranje između konstitutivnih proporcionaliteta. Istovremeno, to bi značilo i otvaranje mogućnosti narušavanja, doduše nepodnošljivog, normaliteta u odnosima između različitih političkih noblesa čiji je svakodnevni zadatak zadržavanje konstitutivnih čuvstava zarad vlastitog oportuniteta. Na koncu, to se svakako ne bi odrazilo optimistički spram stanovnika BiH koji su u postupcima odlučivanja proskriptivno lišeni uporabe čak i rudimentarnih mehanizama neposredne demokracije.

Bibliografija

- Altman, David, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- Begić, Zlatan, „Referendum i njegova (zlo)upotreba: pravni aspekt“, *Sveske za javno pravo*, no. 6, 2011.
- Böckenforde, Markus, „Constitutional Referendum in Germany – Country Report“ u: Eibe H. Reidel i Rüdiger Wolfrum, ur., *Recent Trends in German and European Constitutional Law*, Springer, Berlin, 2006.
- Butler, David i Austin Ranney, ur., *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Aei Press, Washington D.C., 1994.
- Cooter, Robert D. i Michael D. Gilbert, „A Theory of Direct Democracy and the Single Subject Rule“, *Columbia Law Review*, no. 3, 2010.
- Eder, Christina, et al., „Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder“, *West European Politics*, no. 3, 2009.
- General Comment No. 25. (General Comments), *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

³² Ustav BiH, preambula, al. 10: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), i građani BiH ovim utvrđuju Ustav BiH“.

- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995) od 30. listopada 1995. godine. <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/index.html> (očitanje: 26.03. 2014.).
- Joseph, Sarah, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine, ETS No. 005, 213 UNTS 221 (No. 2889).
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, A/RES/2200 (XXI), 999 UNTS 171 (No. 14668) i 1057 UNTS 407 (No. 14668).
- Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Engel, Kehl am Rhein, 2005.
- Pobrić, Nurko, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000.
- Protokol I uz Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1952. godine, ETS no. 009, 213 UNTS 221 (No. 2889).
- Sahadžić, Maja, „Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini“, *Pravna misao*, vol. 1, no. 2, 2012.
- Suksi, Markku, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of Referendum*, Springer, Boston, 1993.
- Šarčević, Edin, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke: Osnove njemačkog Državnog prava*, Kult/B, Sarajevo.
- Tschentscher, Axel, *The Basic Law (Grundgesetz) 2012: The Constitution of the Federal Republic of Germany (May 23rd, 1949)*. Jurisprudentia, Bern, 2011.
- Ustav Republike Austrije, http://www.rip.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (očitanje: 12.03. 2014.).
- Ustav Švicarske konfederacije, http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html (očitanje: 12.03. 2014.).
- Vatter, Adrian, „Lijphart Goes Regional: Different Patterns of Consensus in Swiss Democracies“, *West European Politics*, no. 1, 2007, pp. 148-171.
- Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 42/10.

Maja Sahadžić

**DIRECT DEMOCRACY IN ASYMMETRICAL
FEDERAL ORGANIZATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

ABSTRACT

From the positive legal standpoint, the evaluation of direct democracy application at the national level in Bosnia and Herzegovina (BaH) is quite puzzling. This is because the legal basis for the referendum decision-making at the state level has not been determined in positive regulations. Also, for several reasons, this issue performs as a bitter substance within forced and barely shaped constitutional system of BaH. Eo ipso, along different understandings of the issue, the analysis of this topic is discrete and influenced by the legal inventiveness that flirts with the political patronage of different bases. In this regard, this paper focuses on an objective legal analysis of the possibilities for the referendum decision-making at the state level in BaH.

Key words: direct democracy, referendum, state level, Bosnia and Herzegovina, Belgium, Switzerland, Germany, Austria.

UDK: 364(8)
Bibliid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 86-103
Izvorni naučni rad
Primljen: 30.5.2016.

dr Ivan DUJIĆ¹

Socijalna sigurnost u državama Latinske Amerike: uticaj ekonomske i političke krize u Venecueli na proces latinoameričke integracije

SAŽETAK

Složeni savremeni odnosi među državama ne mogu se zamisliti bez uključenja opšteg pojma bezbednosti. U tom kontekstu pojam bezbednosti dobija višeznačno određenje, što znači da obuhvata, između ostalog, i socijalni aspekt savremenih odnosa. U ovom radu razmatraće se socijalni aspekt bezbednosti, odnosno socijalna sigurnost u državama Latinske Amerike. Procesi nacionalnih integracija u ovim državama, nakon Hladnog rata, čine osnovu procesa (pod)regionalnih integracija. Napredak u ovim procesima postao je očigledan kada su države Latinske Amerike odlučile da socijalnu sigurnost učine sastavnim delom oba procesa. Savremeni razvoj socijalne sigurnosti na prelazu iz XX y XXI stoleće tekao je naporedo u svim državama, što je dovelo do usloznjavanja njihovih međusobnih odnosa. S druge strane, aktuelna ekonomska i politička kriza u Venecueli stavlja proces regionalnih integracija među državama Južne Amerike pred izazov da odoli krizi. Od krize u Venecueli i procesa regionalnih integracija država Južne Amerike, Srbija treba da izvuče pouke kako bi postala deo procesa integracija evropskih država.

Ključne reči: socijalna sigurnost, Latinska Amerika, proces nacionalnih integracija, proces (pod)regionalnih integracija, Južna Amerika, Venecuela, Srbija.

¹ Doktorirao na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu; stekao akademsko zvanje *Master of Science in Latin American Studies* na Univerzitetu u Aberdinu, Ujedinjeno Kraljevstvo; magistrirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Institut za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu. Email: ivan@diplomacy.bg.ac.rs.

Uvod

Pitanje da li su i u kojoj meri savremeni odnosi u XXI stoleću osetljivi proističe iz činjenice da savremeni odnosi na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou teže da budu ne samo stabilni, već i da izdrže stalni test nesmetanog funkcionisanja. Pošto savremene odnose odlikuje višestruk i jak stepen međuzavisnosti, njihovo funkcionisanje zavisi, između ostalog, i od vrednosti koje njihovi akteri teže da zaštite ponaosob. Imajući u vidu da savremeni odnosi, koji se zasnivaju na načelu velike međuzavisnosti, štite i revalorizuju vrednosti njihovih aktera, može se konstatovati da njihovo nesmetano funkcionisanje *per se* uključuje pojam bezbednosti.

Pošto savremeni odnosi zahtevaju višeznačno određenje pojma bezbednosti, neophodno je socijalni aspekt bezbednosti sagledati u sklopu odnosa unutar države. U ovom radu bezbednost će se posmatrati kao socijalni fenomen i jedan od pokazatelja dinamike stalnog i sve složenijeg procesa nacionalnih i (pod)regionalnih integracija. Ovde će biti reči o procesima integracija u manje razvijenom delu Novog sveta, koji čine države Latinske Amerike.

Za razliku od država Latinske Amerike, Kanada i Sjedinjene Američke Države (SAD) teže da socijalni aspekt bezbednosti koriste u pravcu internacionalizacije svojih socijalnih politika. Uspešno sprovođenje socijalne politike u ovim državama za cilj ima unapređenje ovoga aspekta unutrašnje politike, od koga svakako zavisi i odbrana države. U skladu s ovim trendom i države Latinske Amerike pred velikim su izazovom da stalno rade na uspešnom sprovođenju socijalne politike, jer ona – od njihovog konstituisanja – pretpostavlja kontinuirani sveukupan razvoj države.

Kako će se videti, države razvijenijeg dela Novog sveta, posebno SAD, nastoje da u državama Latinske Amerike promovišu svoju socijalnu politiku. One to čine preko multinacionalnih korporacija, čiji je zadatak da podstiču jačanje uloge tržišta, uz istovremeno potiskivanje uloge države u periodičnom definisanju socijalne politike.² U tom smislu, primetna je težnja da se uspostavi čvrsta korelacija između socijalne politike i bezbednosti. Tu dolazimo do ključnog pojma – pojma socijalne sigurnosti.

Šta je socijalna sigurnost? Socijalna sigurnost predstavlja program vlade kojim se obezbeđuje zadovoljenje osnovnih potreba građana koji su penzioneri, nezaposleni ili nesposobni za rad zbog invaliditeta ili nekog drugog nedostatka.³ Drugim rečima, to podrazumeva direktnu ili posrednu

² Celia Iriart et al., "Managed care in Latin America: the new common sense in health policy reform", *Social Science & Medicine*, p. 1250.

³ BusinessDictionary.com; videti internet stranicu: <http://www.businessdictionary.com/definition/social-security-system.html>.

minimalnu finansijsku pomoć države onima koji ne pripadaju kategoriji radno aktivnog stanovništva, zarad njihovog dostojanstvenog života.

Kako eksplicitno navodi Perišićeva, kao rezultat nastojanja da se postigne socijalna kohezija, integracija i inkluzija država je imala zadatak da se stara o nesposobnima za rad. U stvari, država je imala ulogu jedinog garanta socijalnog mira sa zadatkom da ostvari viziju blagostanja. Zato se s pravom može reći da je vizija države blagostanja (*welfare state*) počivala na tome da se ublaže posledice siromaštva i socijalne nejednakosti nakon Drugog svetskog rata.⁴

Da li države Latinske Amerike, koje se odlikuju slabom demokratijom, političkom nestabilnošću i povremenim ekonomskim krizama, nastoje da na svoj način ostvare viziju države blagostanja? Imajući u vidu da se od 90-ih godina XX stoleća ova vizija preispituje, uz jačanje diskursa da se prednost dā tržištu i njegovim zakonima, neke države Latinske Amerike nastoje da socijalnu politiku kreiraju u pravcu postizanja socijalnog mira. U literaturi se navodi da su Bolivija i, donedavno, Venecuela bile posvećene upravo ovakvoj politici, posebno rešavanju pitanja socijalne nejednakosti zarad procesa nacionalnih i (pod)regionalnih integracija.

Rešavanje pitanja socijalne nejednakosti postalo je jedan od akutnih globalnih problema. Dok proces nacionalnih integracija zavisi od toga kako se pristupa ovom pitanju, i u kojoj meri, proces (pod)regionalnih integracija predstavlja podsticaj da se pitanja socijalne nejednakosti podignu na (pod)regionalni i globalni nivo. Istraživanja pokazuju da proces nacionalnih i (pod)regionalnih integracija, uključujući i države Latinske Amerike, pretpostavlja odgovornost u vođenju socijalne politike.

Slediti viziju države blagostanja kako bi se uspostavio i održao socijalni mir, u slučaju država Latinske Amerike znači usmerenost na to da njihova vizija bude u funkciji procesa globalizacije. Stvarna posvećenost rešavanju pitanja socijalne nejednakosti u državama Latinske Amerike ogleda se u činjenici da se dosta uradilo na pitanju socijalne sigurnosti. Na osnovu odabrane literature zapaža se da socijalna sigurnost funkcioniše u korist procesa nacionalnih i (pod)regionalnih integracija.

Socijalna sigurnost u državama Latinske Amerike i ekonomska i politička kriza u Venecueli

Okončanje Hladnog rata i prelaz iz XX u XXI stoleće bili su prekretnica za svet kakav je danas: proces integracija među državama regiona, kao i proces globalizacije predstavljaju produžetak nastojanja države da u drugi plan stavi vođenje samostalne unutrašnje i spoljne politike. Jednom utemeljena i dugo negovana doktrina državnog razloga, kao oruđe za

⁴ Natalija Perišić, „Promena aktera socijalne sigurnosti”, *FPN Godišnjak*, str. 475, 478. Autorka navedenog rada kasnije je stekla akademsko zvanje doktora nauka.

vođenje samostalne unutrašnje i spoljne politike države, morala je da ustupi mesto trajnijoj saradnji među državama. U slučaju država Latinske Amerike, proces integracija predstavlja nastojanje da se mnoga pitanja, uključujući i pitanje bezbednosti, rešavaju ne samo lokalno i na nivou države, već i na regionalnoj i globalnoj ravni.

Ako se proces globalizacije shvati kao mogućnost da rešavanje nekog pitanja dobije međunarodni značaj, proces integracija među državama regiona doprinosi da ono ne ostane predmet suvereniteta jedne države. To znači da se, posmatrano s aspekta procesa globalizacije, rešavanje nekog pitanja može proširiti i na druge države regiona. Spremnost da rade na zajedničkom rešavanju pitanja, i odgovornost prema doslednom poštovanju postignutog rešenja, države Latinske Amerike potvrđuju aktivnim učešćem u radu međunarodnih organizacija.

Od potpisivanja i ratifikacije Međuameričkog sporazuma o uzajamnoj saradnji (Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca – TIAR) SAD-a i država Latinske Amerike do izbijanja ekonomske i političke krize u Venecueli, bitno se promenilo shvatanje bezbednosti: ono ne uključuje samo državu i njenu vojsku, već i socijalnu sigurnost. Proces višestrukih integracija među državama Latinske Amerike, posebno među državama Južne Amerike, ukazuje na to da ovaj aspekt bezbednosti zauzima podjednako važno mesto i u procesu (pod)regionalnih integracija i integracija unutar države, odnosno nacionalnih integracija.

Odabrana literatura sadrži činjenice koje ukazuju na to da socijalna sigurnost zavisi od demokratije, uticaja sindikata, značaja tržišta, stepena obrazovanja i procesa nacionalnih i (pod)regionalnih integracija. Uz ove opšte pretpostavke, koje u načelu važe za sve države, specifično za zemlje Latinske Amerike je to da je tokom Hladnog rata vojska bila garant socijalne sigurnosti. Međutim, brojni autori nalaze da period vojnih diktatura u državama Latinske Amerike ipak nije protekao u rešavanju socijalnih pitanja, već u nastojanju da se ostvari ekonomski rast.⁵

Okončanje perioda vojnih diktatura u državama Latinske Amerike nije značilo samo započinjanje procesa (pod)regionalnih integracija, već i nastojanje da donedavno sužen pojam bezbednosti obuhvati i socijalnu sferu stalnoga procesa nacionalnih integracija. U prilog ovoj činjenici Dijamint navodi da su države Latinske Amerike okončanje perioda vojnih diktatura iskoristile za prenos vlasti na civilne predstavnike.⁶ S istorijskog stanovišta,

⁵ Iako ne upotrebljava pojam „socijalna sigurnost“, Panica navodi da je okončanje perioda vojnih diktatura za države Latinske Amerike značilo redefinisavanje diskursa i programa političke levice, što im je dalo šansu da se bave nezadovoljstvom birača. Videti: Francisco Panizza, „Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America“, *Political Studies*, p. 720.

⁶ Jačanje civilne vlasti i nadzora nad vojskom vidi se u nastojanju država Latinske Amerike da loš period vojnih diktatura prevaziđu tako što će raditi na potpunom poštovanju

na šta ukazuje i Meza-Lago, u nekim državama Latinske Amerike vojska je bila uključena u ekonomski život i unapređenje socijalne sigurnosti.⁷

Činjenica da je vojska rešavala ekonomska, a samim tim i socijalna pitanja u državama Latinske Amerike, može izgledati zanimljiva za sredine, uključujući i Srbiju, u kojima je uloga vojske definisana Ustavom i posebnim zakonima. Prema istraživačima, tendencija da se vojska uključi u rešavanje ekonomskih i socijalnih pitanja objašnjava se postojanjem demokratije niskog intenziteta (low intensity democracy). Diktatura, kao recidiv prošlosti, može da dovede do ekonomskog rasta a da on ne bude u tesnoj korelaciji sa socijalnom sigurnošću.⁸

Kako primećuju Kaufman i Zegura-Ubiergo, u državama u kojima demokratija opstaje kao opšteprihvaćena vrednost, postoji mogućnost ograničenja stalnog finansiranja socijalne potrošnje kao osnove socijalne sigurnosti. Zapravo, oni ukazuju na činjenicu da demokratija, kada je povezana sa socijalnom sigurnošću, negativno utiče na programe protiv siromaštva zbog specifičnog funkcionisanja penzionog sistema: izdaci za penzije usmereni su najviše na pripadnike srednje klase. Prema Kaufmanu i Zegura-Ubiergu, dve države Latinske Amerike – Kostariku i Urugvaj – odlikuje sveobuhvatni penzijski sistem (comprehensive pension systems),

ljudskih prava, ustanovljenju veće kontrole nad javnim finansijama i na redefinisaniu bezbednosti države, uključujući i ljudsku bezbednost. Koliko je za socijalnu sigurnost značajna civilna vlast može se videti na primeru Brazila, Gvatemale i Čilea. U ovim, kao i u drugim državama Latinske Amerike gde su prevagnule vojne diktature, nosioci civilne vlasti nisu učestvovali u vođenju ekonomske politike – koja, između ostalog, obuhvata i pitanja socijalne sigurnosti. Početak ovoga stoleća države Latinske Amerike dočekale su bez izgleda da će između civilnih vlasti, kao predstavnika civilnog društva, i vojske biti uspostavljeno poverenje. Videti: Rut Diamint, "Security Challenges in Latin America", *Bulletin of Latin American Research*, p. 51.

⁷ Zajedno s policijom, vojska u državama Latinske Amerike predstavlja važan činilac (u vidu grupe za pritisak), čiji je zadatak da učestvuje u razvoju socijalnog osiguranja kao dela socijalne sigurnosti, i socijalne stratifikacije. U ovim državama socijalno osiguranje ne obuhvata celokupno stanovništvo. Naprotiv, većina stanovnika isključena je ili je malo obuhvaćena socijalnim osiguranjem. Osim izrazitih nejednakosti u obezbeđenju socijalnog osiguranja, države Latinske Amerike odlikuje različit stepen razvoja socijalne sigurnosti. Po pitanju socijalne sigurnosti među državama Latinske Amerike, Venecuela je svrstana u srednje razvijene države. Videti: Carmelo Mesa-Lago, "History of Social Security in Latin America", *International Meeting on the History of Insurance Companies in the World*, p. 7. Videti internet stranicu: http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/history_of_social_security_mesa_lago.pdf.

⁸ Da bi se shvatilo koliko je u državama Latinske Amerike bila štetna sprega između vojnih diktatura i ekonomskog rasta u odnosu na rešavanje socijalnih pitanja, kao i socijalnih sporova (zarad socijalne sigurnosti), treba poći od činjenice da su SAD vojne diktature iskoristile za sprovođenje neoliberalnih ekonomskih reformi. Jedan od mnogih naučnika koji su se bavili odnosima između SAD-a i država Latinske Amerike tokom 80-ih godina XX stoleća jeste Tinker Zalas. On ukazuje na smanjenu ulogu države, kao arbitra u rešavanju socijalnih sporova. Videti: Miguel Tinker Salas, "Challenges for the Latin American Left in 2009", *Latin American Perspectives*, pp. 145-146.

što se može razumeti kao dokaz da su ove države dugo radile na tome da se svrstaju među stabilne političke sisteme.⁹

Nasuprot rezultatima do kojih su došli Kaufman i Zegura-Ubiergo, neka novija istraživanja pokazuju da demokratija pozitivno utiče na finansiranje socijalne sigurnosti. Imajući u vidu da sveobuhvatni penzijski sistem funkcioniše kao jedan od stubova socijalne sigurnosti, istraživanja koja su sprovedeli Avelino, Braun i Hanter pokazuju da demokratija stimuliše funkcionisanje i kontinuiran razvoj socijalne sigurnosti. Štaviše, države u kojima je demokratija prihvaćena kao jedna od trajnih vrednosti teže neprestanom povećanju socijalnog blagostanja (social welfare) i, šire, socijalne sigurnosti.¹⁰

Pod pretpostavkom da je vizija o državi blagostanja bila povezana s delom socijalne politike i sigurnosti, kao u slučaju zdravstvene nege, države Latinske Amerike nisu pokazale spremnost da potpuno primene paket neoliberalnih reformi, koje zastupaju Međunarodni monetarni fond i Svetska banka. Kako navode Omedez i Ugalde, u nekim državama Južne Amerike, kao što su Brazil, Kolumbija i Čile, povećan je broj onih koji sebi nisu mogli da priušte usluge zdravstvene nege. Citirajući Alvaresa, ovi istraživači ukazuju na činjenicu da je, na primer, u Kolumbiji zabeleženo smanjenje broja korisnika zdravstvene nege.¹¹

Dok se za paket neoliberalnih reformi može reći da ne doprinosi porastu broja korisnika zdravstvene nege u državama Latinske Amerike, prisustvo velikih i jakih kompanija, uglavnom iz SAD-a, čiji je zadatak pružanje zdravstvenih usluga, predstavlja potpun kontrast u odnosu na navedeni paket. Kako primećuju Iriart i drugi, veliko prisustvo multinacionalnih korporacija na tržištima država Latinske Amerike ima za cilj da promoviše ukidanje uloge države u socijalnoj sigurnosti. Osim ovog cilja, multinacionalne korporacije prednost daju jakom finansijskom kapitalu i zakonima tržišta.¹²

Ako je na prelazu iz XX u XXI stoleće postojala tendencija multinacionalnih korporacija da podignu nivo kvaliteta zdravstvenih usluga u državama Latinske Amerike, postavlja se pitanje koliki je očekivani životni vek (life expectancy) njihovih stanovnika. Prema najnovijim podacima Izveštaja o ljudskom razvoju u okviru Programa za razvoj pri Ujedinjenim nacijama, države Latinske Amerike svrstane su u države s visokim i srednjim

⁹ Robert R. Kaufman, Alex Segura-Ubiergo, "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97", *World Politics*, p. 576.

¹⁰ George Avelino et al., "The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999", *American Journal of Political Science*, p. 635.

¹¹ Núria Homedes, Antonio Ugalde, "Why neoliberal health reforms have failed in Latin America", *Health Policy*, p. 90.

¹² Celia Iriart et al., op.cit., p. 1246.

stepenom ljudskog razvoja (*high and medium human development*). Izuzetak su Argentina i Kuba, koje spadaju u države s veoma visokim stepenom ljudskog razvoja (*very high human development*).¹³

Da li je potpisivanje i ratifikacija TIAR-a nakon Drugog svetskog rata značila otvaranje novog poglavlja u razumevanju pojma bezbednosti u državama Latinske Amerike? Upravo zahvaljujući tome što je jedan od složenih pojmova, socijalni vid bezbednosti počeo je da funkcioniše kada je, na primer, Kostarika usvojila opsežne mere, stavljajući akcenat na ulaganja u obrazovanje, javno zdravlje i socijalnu sigurnost. Kao jedna od država Srednje Amerike koja se svrstava među države s visokim stepenom razvoja demokratije, Kostarika je ove mere predvidela i unela ih u svoje ustavne amandmane.¹⁴

Činjenica je da socijalna sigurnost predstavlja deo nacionalnih integracija, zbog očigledne tendencije države da ostvaruje socijalnu ulogu, pri čemu centralna vlast, zajedno s lokalnim vlastima, uspostavlja odnos sa građanima. Pokušaj da se složen proces nacionalnih integracija država Latinske Amerike usmeri u pravcu održavanja vizije države blagostanja afirmisao se i u procesu (pod)regionalnih integracija.

Okončanje Hladnog rata i vojnih diktatura državama Latinske Amerike nagovestilo je da proces (pod)regionalnih integracija neće zavisiti od uticaja SAD-a, već da će one same odlučivati o sudbini međusobnih integracija. Možda je najbolji dokaz za ovo tvrđenje funkcionisanje važnih trgovinskih blokova država Južne Amerike – Andske zajednice naroda (*Comunidad Andina de Naciones – CAN*) i Zajedničkog tržišta Juga (*Mercado Común del Sur – MERCOSUR*). Sporazum iz Kartagene, kojim je osnovan CAN, predvideo je da integracija među državama Andskog regiona uključuje i socijalna pitanja.¹⁵

Da li proces (pod)regionalnih integracija među državama ima za cilj da se sva pitanja nacionalnih integracija rešavaju i putem saradnje među državama? Ako se sagledaju savremeni odnosi među državama Latinske Amerike, od završetka Drugog svetskog rata, primećuje se da se, zahvaljujući saradnji između ovih država, unapređuje proces nacionalnih integracija. Osnivanje i učesće u radu međunarodnih organizacija za države Latinske Amerike znači opštu i trajnu internacionalizaciju njihovih integracija, što podrazumeva i stalno rešavanje socijalnih pitanja.

¹³ Videti Tabelu 1 u United Nations Development Programme, *Human Development Report 2014*, "Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience", pp. 160-163.

¹⁴ United Nations Development Programme, "Building resilience: expanded freedoms, protected choices", op.cit., p. 87.

¹⁵ Acuerdo de Cartagena, Artículo 129. Videti internet stranicu: <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/10TRATADOSSOBREINTEGRACIONYCOOPERACIONENAMERICA/104COMUNIDADANDINA/IC1041ESP.pdf>

Aktuelnost socijalnih pitanja ne odnosi se samo na socijalni aspekt procesa nacionalnih integracija, već pretpostavlja i rešavanje ovih pitanja u organima međunarodnih organizacija. Jedan od primera da se međunarodne organizacije bave i socijalnim pitanjima jeste rad Odseka za ekonomski i socijalni razvoj (*Department of Economic and Social Development – DESD*) u okviru Organizacije američkih država (*Organization of American States*). S istorijskog stanovišta, izrazita tendencija da ekonomski i socijalni razvoj postane predmet saradnje među državama Latinske Amerike predstavlja napredak u pravcu stvaranja mogućnosti da proces (pod)regionalnih integracija postane bogatiji i složeniji.¹⁶

U slučaju država Južne Amerike, proces regionalnih integracija zavisi i od procesa socijalne integracije kao važnog aspekta nacionalnih integracija. Od prve decenije XXI stoleća proces regionalnih integracija ovog dela Latinske Amerike postao je dvostruk: države članice CAN-a i MERCOSUR-a samostalno ostvaruju proces nacionalnih i međusobnih integracija, dok, s druge strane, rad na uspostavljanju Zajednice južnoameričkih država (*Comunidad Sudamericanas de Naciones – CSN*) i ostvarenju Unije južnoameričkih država (*Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR*) znači unapređenje procesa integracija država Južne Amerike. Proces socijalne integracije ne podrazumeva samo dalje uslozňjavanje procesa nacionalnih integracija, već predstavlja i jedan od pokazatelja uspeha procesa regionalnih integracija u kome je prostorna integracija (*integración espacial*) opravdana zahvaljujući sprovođenju socijalnih politika.¹⁷

¹⁶ Organizacija američkih država podstiče države članice da rade na razvoju i sprovođenju politika koje se tiču socijalne zaštite i inkluzije, obuhvatajući i programe socijalnog razvoja. Pošto države Novog sveta odlikuje socijalna nejednakost, ova organizacija promovise ideju o horizontalnoj saradnji među državama u oblasti socijalnih pitanja. Činjenica da države Latinske Amerike odlikuje značajan stepen siromaštva i prisustvo ranjivih socijalnih grupa predstavlja osnovu za napor ovih država da rade na rešavanju socijalnih pitanja kao izazova za proces nacionalnih i (pod)regionalnih integracija. Dokaz za to da su se države Novog sveta, posebno Latinske Amerike, obavezale da će raditi na socijalnom vidu procesa nacionalnih integracija jeste njihova spremnost da, između ostalog, obezbede i puno poštovanje i primenu prava osoba s invaliditetom, što se može smatrati kao podsticaj za dugoročno ostvarenje procesa nacionalnih i (pod)regionalnih integracija. O aktivnostima Organizacije američkih država u vezi sa socijalnim pitanjima i neprestanom obavezom država Novog sveta da deluju u pravcu ostvarenja socijalnog vida procesa nacionalnih integracija, videti internet stranicu: *Organization of American States, “Social Development”*, http://www.oas.org/en/topics/social_development.asp i *Organization of American States: Summits of the Americas, “Social Development”*, <http://www.summit-americas.org/sisca/sd.html>.

¹⁷ U članku koji je objavljen na internet stranici CAN-a, a odnosi se na javne poslove Univerziteta pri Svetoj stolici u Peruu (*la Pontificia Universidad Católica del Perú*), tadašnji generalni sekretar CAN-a Aljan Vagner Tison (*Allan Wagner Tizón*) obavešten je da je jedan od postavljenih ciljeva CSN-a „promocija socijalne kohezije, inkluzije i pravde”, što se može smatrati osnovama socijalne sigurnosti. *Comunidad Andina, “La Comunidad Sudamericana de Naciones: Un proyecto político y un gran programa de desarrollo”*. Vidite internet stranicu CAN-a: <http://www.comunidadandina.org/>

U nadi da će se proces nacionalnih integracija obogatiti višestrukom i trajnijom saradnjom, čiji bi rezultat trebalo da bude proces regionalnih integracija, države Južne Amerike su se na osnovu Ustavnog sporazuma UNASUR-a obavezale da će raditi na rešavanju socijalnih pitanja. Pošto je jedan od ciljeva procesa regionalnih integracija među državama Južne Amerike stvaranje jedinstvenog južnoameričkog prostora, njihovo povezivanje uključuje potrebu da se radi na njegovom ostvarenju. U posebne ciljeve, predviđene Ustavnim sporazumom UNASUR-a, spada i univerzalni pristup socijalnoj sigurnosti i zdravstvenim uslugama, koje se svrstavaju u socijalna pitanja.¹⁸

Funkcionisanje UNASUR-a temelji se, između ostalog, i na radu brojnih saveta (*consejos*), koji zajedno čine Savet delegatkinja i delegata (*Consejo de delegadas y delegados*) iz redova nadležnih ministarstava država Južne Amerike. Za rešavanje pitanja iz oblasti socijalne sigurnosti nadležni su Savet za zdravlje u državama Južne Amerike (*Consejo de Salud Suramericano – CSS*), Savet za socijalni razvoj država Južne Amerike (*Consejo Suramericano de Desarrollo Social – CSDS*) i Savet za obrazovanje u državama Južne Amerike (*Consejo Suramericano de Educación – CSE*), svi pri UNASUR-u. Umesto da države Južne Amerike i dalje samostalno rade na rešavanju mnogih pitanja, uključujući i socijalna, proces regionalnih integracija primorao ih je na saradnju na međuvladinom nivou.¹⁹

Za uspeh procesa regionalnih integracija među državama Južne Amerike zaslužan je i ekonomski kapital, od koga jednim delom zavisi u kojoj meri je ostvaren proces globalizacije. Pošto je očigledna cirkulacija ekonomskog kapitala i na globalnom nivou, pretpostavlja se da proces globalizacije može dovesti i do procesa njegove transnacionalizacije. Finansiranje socijalne sigurnosti nije deo socijalne politike samo jedne države, već rezultat tesne saradnje više država. To potvrđuje Iberoamerička konvencija o socijalnoj sigurnosti, koja predstavlja višestran međunarodni ugovor.²⁰

Šta je zajedničko za socijalnu sigurnost i proces regionalnih integracija među državama Južne Amerike? Značaj demokratije ne može se sagledati isključivo sa aspekta socijalne sigurnosti, već i na osnovu činjenice da je ona pokazatelj spremnosti države da se poštuje privremeni izbor predstavnika državne vlasti. Kada je reč o procesu integracija među državama Južnog polutara, odnosno

Prensa.aspx?id=1578&accion=detalle&cat=AP&title=la-comunidad-sudamericana-de-naciones-un-proyecto-politico-y-un-gran-programa-de-desarrollo.

¹⁸ UNASUR, *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Artículo 3, Párrafo, j. Videti internet stranicu: <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>.

¹⁹ Videti internet stranicu grafičkog prikaza strukture i funkcionisanja UNASUR-a: <http://www.avina.net/esp/8415/incontext-14/organigrama-unasur-01/>.

²⁰ Miguel Ángel Fernández Pastor et al., "Principios de la seguridad social", p. 35.

među državama članicama MERCOSUR-a, opstanak demokratije smatra se najvažnijim uslovom za stalno funkcionisanje ovoga procesa.²¹

Koliki je značaj demokratije za proces regionalnih integracija među državama Južne Amerike vidi se po tome što i funkcionisanje UNASUR-a zavisi od opstanaka demokratije. Svest o tome koliko je opstanak demokratije ključan za sveopšti razvoj države i društva, uključujući i socijalnu sigurnost, u slučaju država Latinske Amerike počiva na pozitivnom diskursu prema građanskim, političkim, ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, odnosno korpusu ljudskih prava. Međutim, države Južne Amerike nemaju isti odnos prema navedenim pravima, čak i pitanje socijalne sigurnosti različito posmatraju, bez obzira na to što je Ustavnim sporazumom UNASUR-a zajemčeno puno poštovanje ovog aspekta bezbednosti.²²

Povreda jednog od navedenih ljudskih prava može dovesti do duboke krize unutar države i stagnacije procesa nacionalnih i (pod)regionalnih integracija. Što se iskustva država Latinske Amerike tiče, veći deo Novog sveta prolazi kroz fazu jačanja demokratije, procesa demokratizacije i internacionalizacije svakog dela korpusa ljudskih prava. Rezultati novijih istraživanja potvrđuju ključnu činjenicu: nisu sve države Latinske Amerike, posebno Južne Amerike, prošle kroz ovu fazu koja se smatra važnom za funkcionisanje socijalne sigurnosti.

S druge strane, države Andskog regiona, koje čine većinu država članica CAN-a, odlikuju se slabom demokratijom i potencijalnim narušavanjem stabilnog unutrašnjeg poretka. Rezultat je poznat: kriza demokratije, usporavanje procesa demokratizacije i povreda ljudskih prava. U krajnjem slučaju dolazi do velikog nepoverenja na političkoj sceni, a uzrok tome je loše vođena ekonomska politika.

Na primeru Venecuele vidi se da ova država Andskog regiona, koja je bila jedna od država članica CAN-a, ozbiljno pati od nedostatka političkog konsenzusa, što je jedan od preduslova uspešnog funkcionisanja demokratije. Umesto da je nakon sticanja statusa punopravne države članice MERCOSUR-a demokratija u Venecueli dobila svoju konačnu potvrdu, pokazalo se da ekonomska politika nije bila garant stabilnog političkog života. Bez obzira na ove činjenice, vođenje ekonomske politike zasnovane na izvozu nafte i njenih derivata, gde je Kuba imala povlašćen status, dovelo je do porasta značaja Venecuele među državama Latinske Amerike.

O porastu značaja Venecuele među državama Latinske Amerike svedoči činjenica da je ova država, zajedno s Kubom, osnivač međunarodne organizacije pod nazivom Bolivarijanski savez za narode naše Amerike (*Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América - ALBA*). ALBA je

²¹ Videti: Constanza Moreira, "Mercosur, Democracia y Desarrollo: una mirada desde la coyuntura política regional reciente", p. 94.

²² Videti: UNASUR, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Artículo 3.

rezultat zalaganja Venecuele, tokom prve decenije XXI stoleća, za veću saradnju među državama Latinske Amerike. Osnivanje i funkcionisanje ALBA-e vidi se kao važan doprinos procesu integracija među državama Latinske Amerike.²³

Osim nastojanja da doprinese većoj saradnji među državama Latinske Amerike, Venecuela teži da, vođenjem socijalne politike, reši dva problema – da poveća procenat pismenog stanovništva i politički obrazuje građanina kako bi demokratija prestala da postoji kao apstraktan pojam. Pojam demokratije, koja se smatra važnim delom socijalne sigurnosti, ne predstavlja samo glasanje za predstavnike države, već se konkretizuje i u vidu stvarnog učešća građana u daljem procesu odlučivanja. Mur ukazuje na činjenicu da je Venecuela u periodu administracije Uga Čavesa (*Hugo Chávez*) težila da se transformiše u državu u kojoj bi demokratija bila proizvod stvarnog učešća građana.²⁴

Međutim, rešavanje navedenih problema u prvoj deceniji XXI stoleća nije bilo u skladu sa zakonima ekonomije. Unutrašnja i spoljna politika Venecuele tokom vladavine Uga Čavesa nije dovela do toga da ova država članica UNASUR-a bude spremna za buduće izazove koje donosi ekonomija, ali i međunarodna trgovina. Stagnacija privrede Venecuele od izbijanja globalne finansijske krize, vodila je novom produbljivanju političkog jaza i smanjenju mogućnosti stvaranja jakog političkog konsenzusa.²⁵

Pokazalo se da unutrašnja i spoljna politika koju je vodio Ugo Čaves nije bila motiv da se održi ekonomski rast Venecuele, posebno nakon izbijanja globalne finansijske krize i brzog pada cena nafte na svetskom tržištu. Ovu činjenicu potkrepljuju značajan rast inflacije i nestašica životnih namirnica, što je bilo nezamislivo tokom vladavine Uga Čavesa. Umesto da svom partijskom nasledniku Nikolasu Maduru (*Nicolás Maduro*) u nasleđe ostavi dalje rešavanje socijalnih pitanja, Ugo Čaves učinio je administraciju Venecuele neefikasnom da se osim ekonomskom bavi i političkom krizom.²⁶

²³ Ken Cole, "ALBA: a process of *concientización*", *International Journal of Cuban Studies*, p. 37.

²⁴ Thomas Muhr, "Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the ALBA", *Globalisation, Societies and Education*.

²⁵ *The Economist*, "Deteriorating democracy". Videti internet stranicu: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/12/venezuela>.

²⁶ Kao šef države (el jefe de estado) koji istovremeno vrši i dužnost predsednika vlade, Ugo Čaves bio je i predsednik političke partije – Partije unije socijalista Venecuele (Partido Socialista Unido de Venezuela – PSUV). Ova partija pripada partijama koje u državama Andskog regiona nemaju dugu tradiciju – na vlasti je od prve decenije XXI stoleća. Ugo Čaves odredio je Nikolasa Madura za budućeg predsednika Venecuele, čiji je zadatak bio da, kao kandidat PSUV-a, pobeđi na predsedničkim izborima. Kao naslednik Čavesa, Maduro je dobio predsedničke izbore 2013. godine, ali je vladajući PSUV izgubio na lokalnim izborima krajem iste godine. Odbijanje vladajuće partije da prizna poraz na lokalnim izborima i nespremnost da se obuzda nezadovoljstvo opozicije doveli su, početkom 2014. godine, do javnih nereda i latentnog nasilja. *The Economist*, "Another day, more bodies". Videti internet stranicu: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2014/03/crisis-venezuela>.

Proces nacionalnih integracija, koji je povezan s procesom (pod)regionalnih integracija, pretpostavlja efikasno rešavanje ekonomske i političke krize. U slučaju država Južne Amerike proces višestrukih integracija među državama ne samo što traži prevazilaženje ekonomske i političke krize, već predstavlja izazov za dalje funkcionisanje UNASUR-a, naročito u okolnostima kada jedna ili više država članica pokazuju simptome krize. Pokušaj UNASUR-a da posreduje u rešavanju političke krize u Venecueli jeste ozbiljan zadatak, u kome UNASUR treba da pokaže svoju nepristrasnost u odnosu na rezultate predsedničkih izbora u državama Južne Amerike.²⁷

Koliko je politička situacija u Venecueli delikatna kada se radi o održavanju daljih odnosa sa SAD-om, vidi se po negativnom stavu UNASUR-a i Organizacije američkih država prema uvedenim sankcijama Venecueli od strane SAD-a. To posebno važi za Organizaciju američkih država, zato što su SAD jedna od njenih država članica. Države koje su se izjasnile za uvođenje sankcija Venecueli su Kanada, Panama i SAD, dok je većina članica izrazila protivljenje da se politička kriza rešava prekidanjem odnosa između dve ili više država.²⁸

Što se država članica UNASUR-a tiče, njihovo protivljenje da se prekinu dugi i složeni odnosi – zbog uvođenja sankcija Venecueli – predstavlja jedinstveno viđenje da rešenje za političku krizu treba tražiti u političkom dijalogu. U prilog tome da je politički dijalog nezaobilazan činilac u rešavanju venecuelanske krize govori i činjenica da je generalni sekretar UNASUR-a Ernesto Zamper Pisano (Ernesto Samper Pizano) odbacio mogućnost da se destabilizuje vlada Venecuele. On prenosi zajednički stav država članica ove međunarodne organizacije da će „svaki pokušaj da se destabilizuje vlada jedne države naići na jednoglasno odbijanje od strane UNASUR-a“.²⁹

Pored činjenice da politička kriza, zajedno s ekonomskom, može dovesti do stagnacije procesa nacionalnih i (pod)regionalnih integracija, stoji i činjenica da nepostojanje ovakvih kriza predstavlja šansu za brži razvoj socijalne sigurnosti. Čak i u periodima krize, socijalna sigurnost funkcioniše zahvaljujući tendenciji da se ostvaruje stalna cirkulacija ljudskih i prirodnih

²⁷ Od država članica UNASUR-a, Brazil, Ekvador i Kolumbija preuzele su ulogu posrednika u nastojanju da premoste dubok jaz između Nikolasa Madura, kao predstavnika vladajućeg PSUV-a, i opozicije u Venecueli. *The Economist*, "Stumbling towards chaos: The moderate opposition announces a suspension of talks". Videti internet stranicu: <http://www.economist.com/news/americas/21602210-moderate-opposition-announces-suspension-talks-stumbling-towards-chaos>.

²⁸ Ryan Mallett-Outtrim, "UNASUR Urges Peace in Venezuela, US 'Prepared' to Use Sanctions". Videti internet stranicu: <http://venezuelanalysis.com/news/10546>. Ovaj članak polazi od Odluke br. 51 (1957/14) Stalnog saveta Organizacije američkih država od 7. marta 2014. godine. Videti internet stranicu: <http://www.oas.org/consejo/resolutions/dec51.asp>.

²⁹ Lucas Koerner, "Venezuelan Supreme Court Rejects Latest Wave of Sanctions, UNASUR Follows Suit". Videti internet stranicu: <http://venezuelanalysis.com/news/11184>.

resursa unutar nacionalnog i (pod)regionalnog tržišta. Ako se dug proces nacionalnih i (pod)regionalnih integracija dovede u vezu sa stalnom cirkulacijom ljudskih i prirodnih resursa, zapaža se da socijalna sigurnost podstiče oba procesa.

Šta jedna evropska država, poput Srbije, može da nauči iz iskustva država Latinske Amerike u procesu nacionalnih i (pod)regionalnih integracija, odnosno kakvu pouku Srbija treba da izvuče iz ovoga procesa? Pošto je višestruk, složen i spor proces integracija u evropskim državama, i među njima, različit od procesa integracija u Novom svetu, prva pouka odnosi se na potrebu da se ljudski i prirodni resursi države vrednuju kao deo svetskog prostora. U shvatanju svetskog prostora treba početi od činjenice da njegova parcijalizacija na države pretpostavlja stalnu odgovornost za sudbinu ljudskih i prirodnih resursa kao potencijala za proces integracija.

Od završetka Drugog svetskog rata, kao i tokom Hladnog rata, ljudski i prirodni resursi ne služe samo kao potencijal za proces integracija među državama, već predstavljaju i osnovu za vođenje politike strateškog balansa. Neke države članice MERCOSUR-a, poput Argentine i Brazila, mogu da se pohvale time da je vođenje ovakve politike doprinelo održanju mira među državama Južnog polutara.³⁰ Do izbivanja ekonomske i političke krize u Venecueli politika strateškog balansa podrazumevala je proširenje MERCOSUR-a na države Andskog regiona promovisanjem mira među državama Južne Amerike kao pretpostavke procesa integracija u i među državama.

Kakvu bi pouku Srbija trebalo da izvuče iz uporednog procesa nacionalnih i regionalnih integracija evropskih država, kao i procesa integracija država Južne Amerike? Jedan od uslova da proces integracija bude dug i uspešan jeste neprekidno funkcionisanje stvarne demokratije, koja se ne ograničava samo na izbor predstavnika države, već podrazumeva i poštovanje predviđenog prostora za definisanje socijalne politike. U slučaju Srbije, na šta ukazuje i Kovačević Vučo, funkcionisanje demokratije može biti osetljivo pitanje zato što je narod donosilac konačne odluke, nezavisno od vizije predstavnika države.³¹

Umesto da je socijalna politika rezultat stalne tendencije da se ostvari socijalni aspekt procesa nacionalnih integracija, s osloncem na socijalnu sigurnost, Srbija se u prvoj deceniji XXI stoleća pokazala nesposobnom da u potpunosti sprovede reforme u oblasti socijalne politike. U kontekstu planiranih reformi, što uostalom potvrđuje i Vuković, Srbiju su zadesile

³⁰ Malamud navodi da se zasluga MERCOSUR-a ogleda u uspostavljanju dugotrajnog mira među državama Južnog polutara. Andrés Malamud, "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs*, p. 426.

³¹ Ivan Stojković, „Pitati i građane”, *Glas javnosti*, 12. novembar, 2000. godine. Videti internet stranicu: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2000/11/13/srpski/D00111205.shtm>.

„teškoće u procesu privatizacije, politička nestabilnost, česte promene vlada, nedostatak odlučnosti i podrške za radikalne reformske zahvate, kao i negativni efekti većeg paketa reformskih zakona”.³² Zanimljivo je da, uprkos navedenim teškoćama u sprovođenju reformi socijalne politike, Srbija želi da bude deo procesa regionalnih integracija evropskih država, što deluje veoma ambiciozno, posebno ako se u obzir uzme usporen razvoj demokratije.

Ako je uvažavanje stvarne demokratije sledeća pouka koju Srbija treba da izvuče iz oba procesa integracija – koje se tiču evropskih država, ali i država Južne Amerike – postavlja se pitanje da li su socijalne reforme, uključujući i socijalnu sigurnost, teret za države u tranziciji i države u razvoju. Čekerevac ukazuje na činjenicu da su ove države „pod unutrašnjim i spoljnim pritiscima da sprovedu socijalne reforme”.³³ Imajući u vidu da je socijalna reforma sastavni deo procesa globalizacije, zato što je sprovode sve države sveta, potrebno je utvrditi mesto Srbije u tome – rezultat socijalne reforme su promene u socijalnoj politici koje vode ostvarenju vizije države blagostanja.

Polazeći od toga da se vizija države blagostanja ne ostvaruje istovremeno u svim državama i da nije isto koncipirana, napravljeno je nekoliko socijalnih modela države blagostanja. Rezultati dobijeni komparativnom analizom pokazuju da je kod istočnoevropskog modela, koji se delimično primenjuje i u Srbiji, došlo do redefinisanja socijalne politike. Osim ovog, istočnoevropskog modela, postoje još četiri socijalna modela države blagostanja: liberalni, korporativni, socijalno-demokratski i mediteranski, koji predstavljaju jasnu definiciju kruga korisnika socijalne sigurnosti.

Istočnoevropski socijalni model države blagostanja odlikuje „nestanak paternalističke uloge države, prenos odgovornosti s države na pojedinca i porodicu”, pri čemu se poštuju zakoni tržišta.³⁴ S pravom se može postaviti pitanje da li bi Srbija mogla brzo prevazići ovaj model u slučaju da se ispostavi da on predstavlja prepreku za kreiranje odgovarajuće socijalne politike koja podržava socijalne reforme.

Zaključak

Brojni naučnici ukazuju na to da je socijalna politika od odlučujućeg značaja za opstanak države i ostvarenje vizije o tesnoj saradnji među

³² Drenka Vuković, „(Ne)uspeh socijalnih reformi”, *FPN Godišnjak*, str. 452.

³³ Ana Čekerevac, „Globalizacija i reforme socijalne politike”, *FPN Godišnjak*, str. 377.

³⁴ Neki naučnici, među kojima je i Vuković, polaze od toga da je Srbija država u kojoj naporedo postoji i liberalni i kontinentalni model države blagostanja. S druge strane, kako porodica ima značajan udeo u stvaranju socijalne politike, Srbija se svrstava u države u kojima funkcioniše istočnoevropski model države blagostanja. Međutim, iako je Srbija, u periodu od 2000. do 2007. godine, ostvarivala zapaženu stopu ekonomskog rasta, izostao je rast produktivnosti, koji pozitivno utiče na stalno funkcionisanje socijalne sigurnosti. Videti: Danilo Vuković, „Ka Evropi i Srbiji blagostanja?”, str. 193-197.

državama. Međutim, to nije lako ostvarljivo zbog aktuelne globalne finansijske krize. Petrović i Vesić, na primer, tvrde da je finansijska kriza dovela do „socijalnih posledica koje se teško ublažavaju”.³⁵

Za razliku od evropskih država, uključujući i Srbiju, države Latinske Amerike polaze od toga da se posledice krize mogu ublažiti isključivo putem saradnje među državama. Po pravilu, države Latinske Amerike se u rešavanju svake krize oslanjaju na načelo tesne saradnje zarad uspešnog sprovođenja domaće politike. To podrazumeva i njihovo veliko zalaganje za dugoročno prihvatljivu socijalnu politiku.

Na primeru država Južne Amerike vidi se da veći deo Latinske Amerike teži fleksibilnosti u ostvarenju procesa regionalnih integracija. Stoga, države članice UNASUR-a procese regionalnih integracija povezuju s vođenjem socijalne politike i stalnim podsticanjem da se, u okviru procesa nacionalnih integracija, radi na socijalnoj sigurnosti.

Za Srbiju je važno da održava i unapređuje proces nacionalnih integracija, a da pritom ne zanemaruje značaj socijalne sigurnosti, kao ključne komponente procesa regionalnih integracija. Ovo je i najvažnija pouka za Srbiju izvedena iz iskustva država Latinske Amerike u procesima integracija.

Bibliografija

- Avelino, G., Brown, S.D. & Hunter, W., 2005, “The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999”, *American Journal of Political Science* 49(3), pp. 625-641.
- Cole, K., 2008, “ALBA: a process of concientización”, *International Journal of Cuban Studies* 2, pp. 31-40.
- Čekerevac, A., 2007, „Globalizacija i reforme socijalne politike”, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak*, str. 367-385.
- Čekerevac, A., 2008, „Komparativne analize socijalnih politika”, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak*, str. 395-414.
- Diamint, R., 2004. “Security Challenges in Latin America”. *Bulletin of Latin American Research* 23(1), pp.43-62.
- Homedes, N., Ugalde, A., 2005, “Why neoliberal health reforms have failed in Latin America”, *Health Policy* 71, pp. 83-96.
- Human Development Report 2014, “Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience”, United Nations Development Programme.
- Iriart, C., Merhy, E.E. & Waitzkin, H. 2001. “Managed care in Latin America: the new common sense in health policy reform”. *Social Science & Medicine* 52, pp. 1243-1253.

- Kaufman, R.R., Segura-Ubierno, A. 2001, "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97". *World Politics* 53(4), pp. 553-587.
- Malamud, A., 2005, "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs* 18(3), pp. 421-436.
- Mesa-Lago, C., 2008, "History of Social Security in Latin America", Fundación MAPFRE, *International Meeting on the History of Insurance Companies in the World*.
- Moreira, C., 2004, Capítulo II: "Mercosur, Democracia y Desarrollo: una mirada desde la coyuntura política regional reciente", pp. 89-104 en *Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el Mercosur: Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI*. Uruguay: UNESCO / CLACSO.
- Muhr, T., 2010, "Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the ALBA", *Globalisation, Societies and Education* 8(1), pp. 39-57.
- Panizza, F., 2005, "Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America", *Political Studies* 53(4), pp. 716-734.
- Pastor, F.A.M., Marasco, I.N., Maccarini, B.L, Zermeño, J.J. & Ramírez, G., 2010, Capítulo II: "Principios de la seguridad social", pp. 23-48 en *Migración y seguridad social en América*. Mexico: Centro Interamericano de Estudios de seguridad Social.
- Perišić, N., 2011, III Deo: „Promena aktera socijalne sigurnosti“, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak*, br. 5, str. 473-491.
- Petrović, P., Vesić, D., 2014, „Globalna finansijska kriza i njen uticaj na svetske trgovinske tokove posebno u okviru STO“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXVI, br.1-2, str. 7-34.
- Salas, T.M., "Challenges for the Latin American Left in 2009". *Latin American Perspectives* 36(3), pp. 145-160.
- United Nations Development Programme. Chapter 4: "Building Resilience: expended freedoms, protected choices", pp. 83-109; Statistical Annex: pp. 155-226 in *Human Development Report 2014, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*.
- Vuković, D., 2011, IV Deo: „(Ne)uspeh socijalnih reformi“, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak*, str. 451-463.
- Vuković, D., 2011, Poglavlje 6: „Ka Evropi i Srbiji blagostanja?“, str. 179-203. *Socijalno uključivanje: koncepti, stanje, politike*, (ur.) Marija Babović, Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta.

Internet izvori:

Acuerdo de Cartagena, [http://www.ehu.es/ceinik/tratados/10TRATA DOSSOBREINTEGRACIONYCOOPERACIONENAMERICA/104COM UNIDADANDINA/IC1041ESP.pdf](http://www.ehu.es/ceinik/tratados/10TRATA%20DOSSOBREINTEGRACIONYCOOPERACIONENAMERICA/104COMUNIDADANDINA/IC1041ESP.pdf)

- BusinessDictionary.com; <http://www.businessdictionary.com/definition/social-security-system.html>.
- Comunidad Andina, "La Comunidad Sudamericana de Naciones: Un proyecto político y un gran programa de desarrollo". <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=1578&accion=detalle&cat=AP&title=la-comunidad-sudamericana-de-naciones-un-proyecto-politico-y-un-gran-programa-de-desarrollo>.
- Koerner, L. 2015. "Venezuelan Supreme Court Rejects Latest Wave of Sanctions, UNASUR Follows Suit", <http://venezuelanalysis.com/news/11184>.
- Mallett-Outtrim, R. 2014. "UNASUR Urges Peace in Venezuela, US 'Prepared' to Use Sanctions", <http://venezuelanalysis.com/news/10546>.
- Organization of American States, Permanent Council, "Solidarity and support for democratic institutions, dialogue, and peace in the Bolivarian Republic of Venezuela", <http://www.oas.org/consejo/resolutions/dec51.asp>.
- Organization of American States, "Social Development", http://www.oas.org/en/topics/social_development.asp.
- Organization of American States: Summits of the Americas, "Social Development", <http://www.summit-americas.org/sisca/sd.html>.
- Стојковић, И., 2000, „Питати и грађане”, *Глас јавности*, <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2000/11/13/srpski/D00111205.shtm>.
- The Economist*. 2013. "Deteriorating democracy", <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/12/venezuela>.
- The Economist*. 2014. "Another day, more bodies", <http://www.economist.com/blogs/americasview/2014/03/crisis-venezuela>.
- The Economist*. 2014. "Stumbling towards chaos: The moderate opposition announces a suspension of talks", <http://www.economist.com/news/americas/21602210-moderate-opposition-announces-suspension-talks-stumbling-towards-chaos>.
- UNASUR. 2008. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, <http://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>.

Ivan DUJIĆ, PhD

**SOCIAL SECURITY IN LATIN AMERICA:
THE IMPACT OF ECONOMIC AND POLITICAL CRISIS
IN VENEZUELA ON THE INTEGRATION PROCESS AMONG SOUTH
AMERICAN COUNTRIES, AND LESSONS FOR SERBIA**

ABSTRACT

The intricate relations among countries nowadays cannot be grasped without including a general concept of security. In this context, the term 'security' acquires multiple meanings: it involves, among other things, the social aspect of contemporary relations. This paper considers the social aspect of security in Latin American countries. National integration process in the countries after the Cold War provided the basis for the sub-regional integration process. There has been obvious progress in the processes when Latin American countries decided to make social security an integral part of both processes. The modern development of social security at the turn of 21st century unfolds simultaneously in all these countries, which makes their mutual relations more complex. On the other hand, the economic and political crisis in Venezuela poses a challenge to the process of regional integration in the South American countries to withstand the crisis. From the Venezuela's crisis and the regional integration process in South America, Serbia should draw lessons on how to become part of the European integration process.

Key words: social security, Latin America, the process of national integration, the process of sub-regional integration, South America, Venezuela, Serbia.

UDK: 327.56::351.88(4-672EU)
Biblid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 104-115
Izvorni naučni rad
Primljen: 22.12.2015.

Miloš PETROVIĆ¹

Evropska služba za spoljne poslove: sporedan akter u evropskoj diplomatiji

SAŽETAK

Evropska služba za spoljne poslove može jasnije artikulirati globalne stavove EU. Diskrepanca između institucionalnog doprinosa u kreiranju politika i nedovoljno regulisanog statusa narušava autonomnost Službe, što je krivica Lisabonskog ugovora i prodornosti institucija. Osim okvira ZSBP, delovanje je omeđeno i međuvladinim odlučivanjem u ostalim spoljnopolitičkim segmentima. Divergentni interesi i loše institucionalno nasleđe rezultiraju preklapanjem/ neustupanjem zadataka. Neophodno je ispitati izazove za operativnost Službe i analizirati razvoj putem institucionalne argumentacije. Od pomoćnog tela, ESSP je počela da utiče na institucionalni kontekst, što rađa problem institucionalnog identiteta. Služba može doprineti ZSBP u osiguravanju saglasnosti zemalja-članica, i naknadnim preuzimanjem kompetencija. Uz manje otpora i efikasnije postizanje zajedničkih stavova stvorili bi se uslovi za poboljšanje performansi ESSP u domenu koordinacije, i olakšalo njeno institucionalno pozicioniranje.

Ključne reči: ESSP, delegacije EU, države-članice, nadležnost, autonomnost, Visoki predstavnik, Savet, spoljna politika, institucije, pozicioniranje

Evropska služba za spoljne poslove: nukleus diplomatskog aparata

Evropska služba za spoljne poslove (u daljem tekstu: ESSP, Služba) je lisabonski „novitet“ i ključna institucionalna inovacija u domenu diplomatije EU.² Služba može prerasti u izvršno telo spoljne politike Unije, s jačim uticajem na oblikovanje strateškog razvoja i integraciju različitih domena te politike, kao glavni akter novog diplomatskog sistema. Delokrug i područja

¹ Miloš Petrović, Doktorand na Fakultetu političkih nauka, petrovic1milos@gmail.com

² Leendert Erkelens, Steven Blockmans, "Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance", *Cleer Working Papers* 2012/1, 2012, p. 11.

delovanja Evropske službe za spoljne poslove prevazilaze tradicionalne dužnosti ministarstava spoljnih poslova i odbrane, te su mogućnosti razvoja velike. Delatnost se ogleda u podršci Visokom predstavniku u koordinaciji spoljne politike Unije, pripremi i primeni usvojenih predloga delovanja, po odobrenju Saveta; u pomoći predsedniku Evropskog saveta, te predsedniku i članovima Komisije, u vršenju funkcija u domenu spoljne politike, kao i promociji saradnje između članica.³ Povratni odnos između Službe i institucija odvija se na nivou koordinacije.

Služba se pokazala u prikupljanju i razmeni podataka, širenju saradnje sa ministarstvima spoljnih poslova, savetovanju i pomoći institucijama, predstavljanju i koordinisanju stavova. Većina delegacija EU u međuvremenu je preuzela lisabonska ovlašćenja, uključujući i beogradsko predstavništvo Unije.⁴ Kao deo mreže ESSP, Delegacija EU u Srbiji danas koordiniše i predstavlja zajedničke stavove ambasada svih članica u domenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, bezbednosno-odbrambene politike (u daljem tekstu: ZBOP), razvojne saradnje, itd. Dozvoljen je i „zajednički glas“ Evropske unije u OUN, a evropska delegacija u Srbiji ima ovlašćenja da govori u ime EU pri zajedničkim stavovima, i da koordiniše stavove ambasada članica na nivou zemlje. U pojedinim zemljama Afrike otvoreni su jedinstveni šalteri EU za konzularne poslove, što olakšava izdavanje viza, smanjuje troškove i relaksira zahteve za kadrovima. Služba pruža i konzularnu zaštitu, mada ne i ostatak konzularnih poslova, kao posledica minimalnog ustupka „nacionalnosti“.⁵ Najzad, Evropska služba za spoljne poslove sastavlja predloge politika koje njen rukovodilac, Visoki predstavnik, inicira pred Svetom i Komisijom.

Prepreke za razvoj Službe

Postoji više razloga za nedovoljno ostvarene domete Službe i za ispitivanje zbog čega dosadašnji rad Evropske službe za spoljne poslove nije u većoj meri uticao na artikulisanje spoljne politike i predstavljanje EU, uprkos određenim preduslovima za njen jači doprinos u tim oblastima.

Uprkos uglavnom povoljnim pravnim okvirima, u praksi se radi o nepotpuno konsolidovanom, pomoćnom telu, koje ne može dodatno

³ Geert De Baere, Ramses A. Wessel, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences*, The EU's Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service, University of Twente, Twente, 2013, <https://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wesselconf11.pdf>, p. 2.

⁴ EPLO, *Power Analysis: The EU and peacebuilding after Lisbon*, EPLO, 2013, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Peacebuilding%20after%20Lisbon_March2013.pdf 20/04/2015.

⁵ Kristi Raik, *Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps*, European Policy Centre, Brussels, 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eas.pdf 20/04/2015.

pospešiti koordinaciju među telima u domenu spoljne i bezbednosne politike, zbog neblagovremenih i nedovoljnih institucionalno-jurisdikcionih izmena. Odlučivanje i primena politika u rukama su međuvladinih i nadsacionalnih institucija, koje nemaju volje za ustupanjem nadležnosti novim akterima. Služba je faktički podređena Visokom predstavniku, tj. potpredsedniku (PP) Komisije. Njena obaveza koordinacije među telima često je opterećena dupliranjem poslova i neujednačenim procedurama.

Osnovna hipoteza ovog rada je da diskrepanca između institucionalnog uticaja ESSP u kreiranju politika i njenog pravno nedovoljno artikulisanog statusa opterećuje dalji razvoj Službe kao autonomnog aktera. To je krivica Ugovora, kao i prodornosti institucija, koje ga tumače proizvoljno.⁶ Primer za to je Odluka Saveta 2010/427/EU (posebno čl. 3, st. 2), gde se bliže određuje odnos Komisije i ESSP, koji se imaju „savetovati međusobno o svim pitanjima vezanim za spoljno delovanje Unije... i zajedničke bezbednosne i odbrambene politike“. Premda deluje „darežljivo“, ovaj član se zapravo odnosi na saradnju u okviru propisanih nadležnosti, čime se, na insistiranje država-članica, isključuje većina pitanja vezanih za odbranu. Uticaj Službe, autonomnog tela sa budžetom, diplomatama i ambicijama kao (među)institucionalni faktor, svakako nameće dalju razradu. Ipak, činjenica je da ESSP nije uspjela da se nametne kao jednak partner evropskim institucijama.

Splet divergentnih interesa utiče na genezu, strukturu i rad Evropske službe za spoljne poslove, što ishoduje preklapanjem i neustupanjem zadataka u domenu spoljnih poslova, kao posledica lošeg institucionalnog nasleđa i raznih pritisaka. *Sui generis* Služba se pre smatra pomoćnim entitetom nego organom koji ima aspiracije za jednakim institucionalnim učešćem. Dometi Službe bili bi veći da se radi o *de jure* instituciji sa jasnom jurisdikcijom, koja bi bolje odolevala uticajima i autonomno odlučivala.⁷ Institucionalni identitet Službe za spoljne poslove za sad ostaje nedovoljno izražen i marginalizovan, premda, gledano sa teorijskog aspekta institucionalizma, ESSP pokazuje znake delovanja kao zasebnog aktera.

Jačanje ESSP u kontekstu istorijskog institucionalizma

Institucionalizam je pogodna platforma za izučavanje formiranja i funkcionisanja autonomnih tela u širem kontekstu. Sprovedenjem dogovorenih lisabonskih odredbi, uspostavljanjem ESSP kao entiteta i pravnom podrškom, delovanje Službe u području spoljnog predstavljanja i

⁶ “Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)”, Council of the European Union, 26 July 2010.

⁷ Leendert Erkelens, Steven Blockmans, “Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance”, *Cleer Working Papers* 2012/1, 2012, p. 4.

pomoći pri kreiranju predloga politika krenulo je da utiče i na širi institucionalni kontekst. Primera radi, u budžetskom smislu ESSP potpuno je preuzeo oblik zasebne institucije, a veća izdvajanja za to telo nisu bila po volji mnogim državama ni institucijama koje su bile prinuđene na štednju.⁸

Uprkos pritiscima na odabir kadrova u Službi, pozicije službenika nisu garantovale i kasniju kontrolu nad ponašanjem novog tela, koje je postalo pomoćni organ ojačanog Visokog predstavnika. Premda je veći stepen nezavisnosti od država-članica donekle zasenjen podređivanjem Visokom predstavniku, institucionalna logika Službe počela je da se samostalno razvija: od organa za „udomljavanje“ diplomata država-članica, ESSP je postala telo koje saraduje paritetno sa drugim institucijama, npr. u odnosima koordinacije. Identitet Službe može biti oblikovan pod uticajem preferencija Visokog predstavnika, uz udaljavanje od ličnih interesa država-članica. Iako takav sled može biti posmatran kao neželjena posledica razvoja iz ugla država-članica, za ESSP to može značiti početak zasebnog institucionalnog života.

Zahtev ESSP za većim budžetskim sredstvima u vreme privredne krize bio je jasan signal snaženja ovog tela i izazvao je podozrenje drugih institucija, prinuđenih na štednju. Jačanju novog tela posebno su se usprotivili međuvladini faktori, inhibiranjem delegiranja i sprovođenja nadležnosti, uključujući i domen konzularnih poslova – inače malo kontroverzne oblasti. Očit je uticaj institucionalnog nasleđa.⁹ Ni Komisija nije prenela sve svoje spoljne nadležnosti, niti je Visoki predstavnik učinio više da ojača autonomiju Službe. Primera radi, u Savetu spoljnih poslova 2011. godine odbačen je predlog da Služba artikuliše stavove EU u OUN i OEBS, na štetu evropske diplomatije. Evropski glas se ne čuje jedinstveno u međunarodnim telima, što unazađuje njen uticaj kao autonomnog, prepoznatog aktera. Zbog takvih primera se za budućnost razmatra uvođenje fleksibilnijeg vida suzdržanosti pri glasanju država-članica, koji ne bi blokirao odluke u domenu ZSBP. S obzirom na izazove u neposrednom i širem evropskom okruženju, deluje da je jedinstveni nastup Unije potrebniji nego ikad nakon Hladnog rata.

Takođe, opstaje i nepoverenje država-članica u efikasnost „birokratskog aparata“. Od ESSP se i dalje očekuje da ne utiče na bilateralne prioritete. Za Španiju je izuzetno važna saradnja sa Latinskom Amerikom, za Portugaliju je bitan Brazil, za Francusku – Severna Afrika, itd. – što navedene zemlje ne žele da povere Službi koja bi predstavljala sve države Unije, na potencijalnu štetu nekih bilateralnih ciljeva.

Iz perspektive istorijskog institucionalizma, „Lisabon“ je ojačao Visokog predstavnika u domenu spoljne politike, koncentracijom njegove trojake

⁸ Ibid., p. 23.

⁹ David Marsh, Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, Houndmills: Palgrave, London, 2008, pp. 90-108.

moći, koja proističe i iz rukovođenja ESSP. Među neočekivane posledice potonjeg razvoja ubraja se i težnja ovog tela za „šefom sa punim radnim vremenom“. Postoji potreba za razdvajanjem trojake uloge Visokog predstavnika kako bi se rukovodilac posvetio Službi, što je pomenuto kao scenario pred poslednje izbore za Evropski parlament. U takvom slučaju Visoki predstavnik bi možda bio lišen neke od svojih uloga, ali bi Služba dobila priliku da u sinergiji sa VP na održivoj osnovi razvija svoje institucionalne kapacitete i snažnije utiče na artikulisanje u sferi diplomatije.

Raspuštanje Službe ili njeno „unazađivanje“ malo je verovatno, s obzirom na njenu ugovornu „zaleđinu“, finansijska ulaganja, sudbinu kadrova, političke interese, posledice po prestiž u međunarodnim odnosima (delegacije EU) i uticaja vakuuma na institucije, počev od Visokog predstavnika – šefa Službe, kome je ESSP od velike pomoći, ali i Savet EU i druga tela. Otklanjanje tih posledica je izazov, zbog složene procedure korigovanja pravila i institucionalnih prepreka. Revidiranje ranijih odluka i reformi u pogledu institucija je teško, usled kompleksnosti ugovornih izmena i obezbeđivanja koncenzusa u međuvladinim telima za takve postupke. Neizbežne posledice reorganizacije nametnule bi i reintegraciju osoblja u Savet i Komisiju, „repatrijaciju“ diplomata i povratka starih odeljenja u institucije, što nije realno, s obzirom na tekuće nadležnosti i obaveze.

Navedeni troškovi izlaza (*sunk costs*) onemogućuju preduzimanje prekih poteza, što se možda najviše odnosi na reputaciju i aspiracije Evropske unije kao globalnog aktera i na očekivanja da ona doprinese rešavanju krupnijih spoljnopolitičkih izazova. Nakon višegodišnjeg ulaganja u razvoj aparata svoje autonomne spoljne politike, kao diplomatski igrač čija osnovna privlačna snaga proističe iz meke moći, Evropska unija ne može dozvoliti da barem u srednjem roku ne podupre dalji razvoj ESSP. Radikalizacija spoljnopolitičkih prilika na istočnim i južnim granicama Unije, uključujući i bezbednosne izazove poput migrantske krize, ali i terorističkih napada, prevazilazi mogućnosti pojedinačnih država-članica da odgovore na njih, i zahteva okupljanje oko što jedinstvenijeg nastupa Evropske unije. Primera radi, Evropska služba spoljnih poslova incirala je i doprinela uspostavljanju mehanizma za detekciju i ograničavanje kretanja inostranih terorističkih boraca, kao jedan od glavnih autora Zajedničkih indikatora rizika, uz Evropsku komisiju i Interpol.¹⁰

Institucionalni antagonizmi i nasleđene manjkavosti

Evropska služba za spoljne poslove kreirana je bez reforme šireg institucionalnog konteksta, što je problematično. Pravni okvir nije umanjio

¹⁰ European Commission, *Implementation of the European Agenda on Security: Questions & Answers*, European Commission press release, Brussels, 2016, <http://neurope.eu/press-release/implementation-of-the-european-agenda-on-security-questions-answers/> 23/04/2016.

fragmentaciju spoljnih poslova, oblasti rezervisane za međuvladina (i tek donekle nadnacionalna) tela. Izostale su veće izmene zajedničke spoljne i bezbednosne politike (u daljem tekstu: ZSBP) i zajedničke bezbednosno-odbrambene politike (ZBOP), i otežano je dalje delegiranje spoljnih pitanja organima EU, uključujući i Službu. I dalje opstaje otpor upotrebi kvalifikovane većine u međuvladinom Savetu EU, kao i većoj nadzornoj ulozi Parlamenta u domenu spoljnih poslova. ESSP je tako uspostavljena kao *sui generis* telo koje nije pravno-institucionalno prepoznato.

Pored međuvladinih tela, čak je i nadnacionalna Komisija – sa kojom Služba najviše saraduje – bila protiv stvaranja tzv. „maksimizirajuće ESSP“ koja bi objedinila sve sfere spoljnih poslova, oduzela joj sektore i postala uticajan faktor.¹¹ Tako je u praksi Služba svedena na domene ZSBP i ZBOP, bez uticaja na proširenje, spoljnu trgovinu, itd., u međuprostoru između različitih institucija, najpre kao instrument VP. Primera radi, član 17 UEU propisuje da Komisija spoljno predstavlja EU, što predstavlja prepreku razvoju Službe, svodeći je na ZSBP. Ostaju brojne oblasti preklapanja sa komesarijatima, što duplira poslove i remeti koordinaciju Službe. Zapravo, Služba ostaje pomoćno telo različitih komesarijata (npr. kod strateškog programiranja razvojnih ciklusa).

Bliske veze sa Komisijom, pored njenog potpredsednika (odnosno rukovodioca Službe), omogućena je i preko komesara-savetnika ESSP. Uloga potpredsednika dodatno je ojačana preko Evropske službe za spoljne poslove, čija je autonomija, obratno, bila ograničena voljom Ketrin Ešton, čije je mesto preuzela Federika Moderini. U koordinaciji ESSP sa Komisijom i potpredsednikom Komisije i regulisanjem njihovih odnosa leži ključ evolucije Službe i većeg doprinosa usklađivanju spoljne politike Unije. Usled mnogobrojnih obaveza i 250 dana službenog odsustva godišnje, svoju trojaku ulogu potpredsednica Ešton nije efikasnije upotrebila u korist Službe. Primer je međuvladin Savet spoljnih poslova (kojim predsedava potpredsednik) gde se odlučuje o zajedničkim akcijama i strategijama, odnosno svim oblastima spoljnih odnosa EU (ZSBP, spoljna trgovina, razvoj). Prema važećim odredbama, Savet EU i dalje predsedava COREPER II, koji pravi agendu i nacrt zaključaka za Savet spoljnih poslova i po potrebi menja Visokog predstavnika (u odsustvu).

Kreiranje strategija u praksi ostaje neujednačeno, što Službi otežava preuzimanje poslova strateške analize, razvrstavanja i prepoznavanja prioritarnih oblasti za koordinaciju, npr. u domenu ZSBP, razvoja, humanitarne pomoći... Takođe, „lošu organizaciju“ i „površnost tema“ sednica

¹¹ Geert De Baere, Ramses A. Wessel, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences*, The EU's Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service, University of Twente, Twente, 2013, <https://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wesselconf11.pdf>, 20/04/2016, p. 2.

Saveta spoljnih poslova – koje pripremaju potpredsednik Komisije i Evropska služba za spoljne poslove – citirao je niz učesnika.

Raznorodnost obaveza rukovodioca Službe rađa i nezadovoljstvo službenika, zbog nebavljenja internim pitanjima i stagnacije. Nesporo je da je za prominentniji razvoj Službe *neophodan* „šef sa punim radnim vremenom“, i da delovanje ESSP nameće razdvajanje funkcija Visokog predstavnika i odlaganje nekog od „šešira“ koje nosi.¹² Na evropskim izborima 2014. godine izabran je novi Visoki predstavnik/čelnik ESSP-uprkos pozivima da se te dve funkcije razdvoje. Geslo „jedna funkcija- jedan glas“ mnogi smatraju nužnim za valjano funkcionisanje Službe.

Kao posledica uticaja na kadrovsku politiku, Služba je dugo imala „privremenu organizacionu strukturu“.¹³ Tako su u mandatu prethodne Komisije predstavništva EU u Kini, Japanu, Južnoj Africi, itd. bila predmet dugih trvenja među zemljama-članicama i EU. Zemlje od posebnog interesa uključuju i primer španskog ambasadora Evropske unije u Argentini, na čemu je Španija dugo insistirala. Loš odabir kadrova naročito je doprineo averziji od ESSP, a za nepotizam je prozivana i Ketrin Ešton, bivša potpredsednica Komisije, čija je sama pozicija dovođena u pitanje zbog manjka iskustva u evropskim poslovima.¹⁴

Podložnost uticajima otežala je konsolidaciju i dejstvo ionako raznorodne Službe, u koju je 2/3 (diskutabilno odabranih) zaposlenih delegirano iz Komisije i Saveta, a trećinu profesionalnih diplomata delegirale su članice, kako bi nadzirale ESSP i sprečile *komunitarizaciju* osoblja.¹⁵ Nakon nevoljnog ustupanja infrastrukture Saveta i Komisije, previđeni su i problemi „uhodavanja“ Evropske službe za spoljne poslove. Heterogena Služba naknadno jeste izvojevala duži mandat diplomata, ali osoblje ostaje nedovoljno unificirano. Ipak, duži mandat barem ohrabruje „briselizaciju“ osoblja – trend kojom se podstiče produblјivanje kontakata među zaposlenima i transfer iskustva, u cilju konsolidacije kadrovske sistema evropske diplomatske službe. Usled delegiranja nadležnosti i resursa u domenu predstavljanja sa predsedavajuće zemlje Savetom EU na ESSP/ PP, u novoj strukturi manje diplomata se „uhodava“ i uz manje sredstava, što je dodatni izazov. Ipak, sa Službom stvorena je i šansa za profesionalizaciju

¹² Michael Leigh, *Wanted: A Strong EU Foreign Policy Chief*, EurActiv, 2014, <http://www.euractiv.com/section/security/opinion/wanted-a-strong-eu-foreign-policy-chief/>, 12/04/2016.

¹³ Ingeborg Gräßle, *The Creation of the European External Action Service - A Critical Analysis*, Foundation Robert Schuman, Brussels, 2011, <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0194-the-creation-of-the-european-external-action-service-a-critical-analysis> 20/03/2016.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Frauke Austermann, *European Union Delegations in EU Foreign Policy: A Diplomatic Service of Different Speeds*, Palgrave Macmillan, UK, 2014, p. 55.

osoblja, uštede, privlačenje investicija i ekonomsku diplomatiju na globalnom nivou.

Koordinacija u domenu spoljnih poslova težak je zadatak za ESSP u ovom poretku. Spoljno predstavljanje dodatno je izdvojeno i institucionalizovanjem Evropskog saveta, sa jakim nadležnostima predsednika u tom domenu. Zbog toga su neretki sukobi na relaciji ESSP – PP Komisije/VP – ES. Opstankom odlučujućeg uticaja drugih tela u spoljnoj politici, i nekoordinisanim rasipanjem nadležnosti, iskazana je nevoljnost za premošćavanjem podela i davanjem prostora Službi u spoljnim poslovima EU. Autonomna ESSP može se posmatrati kao neofunkcionalni uspeh, sa aspekta nastanka i razvoja odnosa sa nadnacionalnim institucijama, posebno Komisijom i njenim potpredsednikom (šefom Službe/Visokim predstavnikom).

Principe odlučivanja, definisanje pravila i sprovođenje spoljne politike EU adekvatno objašnjava i međuvladin pristup, kao teorijska pozadina za razumevanje i dalje dominantnog dela institucionalnog konteksta u kom Služba deluje, i uticaje kojima je izložena.¹⁶ Navedeni pristup objašnjava da su države akteri koje imaju moć da promene osnovna pravila funkcionisanja EU, uključujući i pravila koja se odnose na institucije.

Postoji skepsa da se Službi povere veće nadležnosti u prevenciji i rešavanju konflikata. U „Non paper“-u iz 2013. godine 12 članica Evropske unije je od Visokog predstavnika tražilo da se „identifikuju problemi manjka saradnje s Komisijom, nebavljenja sigurnosnim pitanjima i ZBOP, i upravljanja procedurama u Evropskoj službi za spoljne poslove“.¹⁷ Za zastoje u razvoju ZBOP, Služba i VP optužuju se da favorizuju diplomatiju nad bezbednošću. Paradoksalno, uprkos složenijim prilikama i mogućnošću bližeg angažmana Unije, broj upućenih misija EU nakon osnivanja Službe nije znatno izmenjen.¹⁸ I oko pacifikacije Libije pre nekoliko godina izostala je saglasnost, a predlog Službe o vojnoj pomoći u dostavi humanitarnih pošiljki (EUFOR Libija) nikad nije zaživeo. ESSP naknadno se, ipak, uključila doniranjem pomoći i sankcijama libijskom režimu, čiji je paket sastavila sa Komisijom i Visokom predstavnicom. U međuvladinim institucijama očit je manjak volje za slanjem misija u okolnostima smanjivanja budžeta.

Mada se u pogledu aktuelne ukrajinske krize EU saglasila da uvede sankcije Moskvi, takav kurs se stalno preispituje usled različitih nivoa povezanosti zemalja-članica sa Rusijom. Takođe, neuspeh Unije u pacifikaciji Ukrajine i njen netaktični angažman u ohrabriranju političkih promena u toj

¹⁶ Caterina Carta, Rosa Balfour, Kristi Raik, *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence?*, Ashgate Publishing, Abington, 2015, p. 93.

¹⁷ Non-paper, *Strengthening the European External Action Service*, 2013, http://eurotradeunion.eu/documents/20130201_nonpaper.pdf 22/04/2016.

¹⁸ European External Action Service, *Ongoing missions and operations*, EEAS, Brussels, 2016 <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> 20/04/2016.

zemlji teško da se može uzeti kao parametar pozitivnog uticaja EU na susede. Unutrašnja nesaglasnost i tromost briselske diplomatije razotkrili su nesposobnost Unije da deluje na stišavanje sukoba čak i na vlastitom kontinentu. Premda su sankcije EU prema Rusiji poruka kojom se demonstrira jedinstvo dvadesetosmorke, s druge strane, i sam Brisel bio je zatečen intenzitetom i brzinom razvoja situacije koja je na momente podsećala na neumešnost evropskih diplomata tokom ratova za jugoslovensko nasleđe. Mada su evropske spoljnopolitičke institucije eksponent volja država-članica, retko koji stručnjak je mogao da očekuje tako višesmislen, neodređen, pa i bojažljiv stav EU spram rata koji se odvija u najvećoj zemlji „evropskog susedstva“.

Konsolidaciju evropske diplomatije omele su i hitne monetarne reforme u EU, koje su preuzele primat u odnosu na spoljne projekte, odbranu i raspoloživo vreme za razmatranje razvojnih strategija. Ipak, uprkos lošim ekonomskim trendovima, budžet za razvoj i konsolidaciju ESSP se u višegodišnjem periodu uvećavao, što je izazivalo i nezadovoljstvo u drugim institucijama. Okruženje za razvoj Evropske službe za spoljne poslove, bilo institucionalno, političko ili ekonomsko, nije pogodovalo autonomnom funkcionisanju ovog tela, iako njeni rezultati u pojedinim oblastima zaslužuju da budu prepoznati.

Zaključak

Kao pomoćno telo ESSP se suočava sa izazovima u koordinaciji među institucijama u domenu spoljne i bezbednosne politike, kao posledica nepovoljnih institucionalnih okvira. Odlučivanje je u rukama međuvladinih i nadnacionalnih institucija Unije koje nemaju volje za ustupanjem nadležnosti, te je ESSP faktički podređena Visokom predstavniku. Njena obaveza koordinacije među telima često je opterećena dupliranjem poslova i neujednačenim procedurama. Problematično je to što je Evropska služba za spoljne poslove formirana bez reforme šireg institucionalnog konteksta. Pravni okvir nije umanjio fragmentaciju spoljnih poslova, oblasti rezervisane za međuvladina (i tek donekle nadnacionalna) tela. Okruženje za razvoj Evropske službe za spoljne poslove, bilo institucionalno, političko ili ekonomsko, nije pogodovalo autonomnom razvoju ESSP, iako rezultati u pojedinim oblastima zaslužuju da budu prepoznati.

Neophodno je da ESSP izadje na diplomatsku pozornicu sa prominentnijom eksternom ulogom, naročito u odnosima sa susedima, npr. u promovisanju njihovih obaveza za unapređenjem stanja ljudskih prava i poštovanja demokratskih vrednosti, kao i preduzimanjem akcija u slučaju izostanka napretka.¹⁹ Brisel može imati uspeha u daljem korišćenju meke moći,

¹⁹ Adam Hug, *Key Findings of Europe in the World: Can EU foreign policy make an impact?*, The Foreign Policy Centre, London, 2013, <https://www.gov.uk/government/uploads/system>

posebno preko trgovinskih instrumenata, da podstakne susede za preduzimanje reformi u drugim oblastima, kao i u boljem diferenciranju politika spram pojedinačnih zemalja.²⁰ Prema mišljenju Adama Huga, ESSP, koja se dokazala preuzimanjem kompetencija i u domenu međuinstitucionalne koordinacije, ne treba obavezno da insistira na preuzimanju dodatnih EU kompetencija, već ima priliku da usavrši domene kojima raspolaže.²¹ ESSP bi trebalo da ojača ulogu šefova delegacija, u odnosu na osoblje Evropske komisije u okviru delegacija, tako da imaju bliži uvid u njihov rad, i pomoć njihovim nastojanjima da koordinišu stavovima ambasada EU zemalja.²² Dalji rad na artikulisanju EU stavova, čemu ESSP doprinosi, neophodan je kako bi Evropska unija mogla da bude istinski globalni diplomatski akter.²³

Dalji doprinos poboljšanju performansi ZSBP u ovom trenutku nije vezan za dalje preuzimanje dodatnih kompetencija Službe, koliko za osiguravanje saglasnosti zemalja-članica, kojih je sve više. U tom smislu Adam Hug preporučuje intervenciju u regulativi u pravcu daljeg razvoja koncepta konstruktivnog uzdržavanja, kako bi se omogućilo efikasnije kreiranje zajedničkih stavova.²⁴ Uz manje otpora u postizanju zajedničkih stavova, i osiguravanjem okvira koji bi bili po volji svih država-članica u kraćem roku, stvorili bi se pogodniji uslovi za poboljšanje performansi ESSP u domenu koordinacije, i olakšalo njeno institucionalno pozicioniranje u organizacionoj strukturi Evropske unije.

Uprkos činjenici da splet izazova u razvoju ESSP unazađuje i prepoznatljivost EU kao diplomatskog aktera, konstituisanje i delovanje Evropske službe za spoljne poslove trasiralo je dugoročnu putanju kretanja u domenu spoljne politike EU. Premda, za sad, deluje da međuvladin pristup dominantno utiče na razvoj ovog tela, preuzimanjem nadležnosti, naročito u domenu spoljnog predstavljanja u državama i forumima, načinjene su znatne izmene u nastupu EU prema svetu. Nepoštovanje institucionalne putanje neminovno će pritiskati aktere spoljne politike Unije. Već danas se izdvajaju dodatni troškovi usled nepotpunog korišćenja diplomatske mreže EU u domenu konzularnih poslova. Ulaganjem u održavanje zasebnih konzularnih odeljenja, umesto podrške dobroj praksi u Africi, pažnja diplomata odvlači se i od drugih prioriteta Evropske unije, uključujući i napore ka postizanju koherentnijeg transatlantsko-evroazijskog prostora. Upravo pružanje usluga evropskim državljanima širom sveta važan je signal

/uploads/attachment_data/file/224370/evidence-the-foreign-policy-centre-key-findings.pdf 23/04/2016.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

jedinstvenijeg diplomatskog identiteta Evropske unije i ujedno manifestacija njene tradicionalne privlačne snage – meke moći.

Bibliografija

- Austermann, Frauke, *European Union Delegations in EU Foreign Policy: A Diplomatic Service of Different Speeds*, Palgrave Macmillan, UK, 2014, p. 55.
- Carta, Caterina, Balfour, Rosa, Raik, Kristi, *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence?* Ashgate Publishing, Abington, 2015, p. 93.
- “Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)”, Council of the European Union, 26 July 2010.
- De Baere, Geert, Wessel A. Ramses, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences*, *The EU’s Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service*, University of Twente, Twente, 2013, <https://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wesselconf11.pdf>, 23/04/2016, p. 2.
- EPLO, *Power Analysis: The EU and peacebuilding after Lisbon*, EPLO, 2013, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Peacebuilding%20after%20Lisbon_March2013.pdf 20/04/2015.
- Erkelens, Leendert, Blockmans, Steven, “Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance”, *Cleer Working Papers* 2012/1, 2012, pp. 4-11.
- European Commission, *Implementation of the European Agenda on Security: Questions & Answers*, European Commission press release, Brussels, 2016, <http://neurope.eu/press-release/implementation-of-the-european-agenda-on-security-questions-answers/> 23/04/2016.
- European External Action Service, *Ongoing missions and operations*, EEAS, Brussels, 2016, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> 20. April 2016.
- Gräßle, Ingeborg, *The Creation of the European External Action Service – A Critical Analysis*, Foundation Robert Schuman, Brussels, 2011, <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0194-the-creation-of-the-european-external-action-service-a-critical-analysis> 20/03/2016.
- Hug, Adam, *Key Findings of Europe in the World: Can EU foreign policy make an impact?*, The Foreign Policy Centre, London, 2013. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224370/evidence-the-foreign-policy-centre-key-findings.pdf 23/04/2016.

- Leigh, Michael, *Wanted: A Strong EU Foreign Policy Chief*, EurActiv, 2014, <http://www.euractiv.com/section/security/opinion/wanted-a-strong-eu-foreign-policy-chief/>, 12/04/2016.
- Marsh, David, Stoker, Gerry, *Theory and Methods in Political Science*, Houndmills: Palgrave, London, 2008, pp. 90-108.
- Non-paper, *Strengthening the European External Action Service*, 2013, http://eurotradeunion.eu/documents/20130201_nonpaper.pdf 22/04/2016.
- Raik, Kristi *Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps*, European Policy Centre, Brussels, 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eeas.pdf 20/04/2015.

Miloš PETROVIĆ

**THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE:
SECONDARY PLAYER IN EUROPEAN DIPLOMACY**

ABSTRACT

The European External Action Service (EEAS) can articulate EU global positions more clearly. The discrepancy between an institutional contribution in policy creation and its insufficiently regulated status undermines the EEAS autonomy, as a result of the Lisbon Treaty and interventions by other institutions. Besides the framework of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), EEAS activities are bound by the intergovernmental decision-making in other segments of external relations. Divergent interests and unfavorable institutional legacy have their outcome in overlapping and non-conferral of tasks in the domain of foreign relations. It is necessary to research the challenges which hinder full operationality of EEAS and analyse its development through institutional argumentation. Conceived as an auxiliary body, EEAS has nonetheless started to affect the institutional context, which raises the issue of its institutional identity. EEAS can contribute to CFSP by facilitating the process of reaching common positions, and by assuming additional competences at a later stage. With less resistance and more efficient reaching of common positions, conditions would be met to improve performances of EEAS in the domain of coordination, and its institutional positioning would be facilitated.

Key words: EEAS, EU delegations, member-states, competences, autonomy, High Representative, Council, foreign policy, institutions, positioning.

UDK: 338.246.025.88:341.217
Bibliid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 116-133
Izvorni naučni rad
Primljen: 31.7.2016.

Aleksandar JAZIĆ¹

Period tranzicije i ekonomske reforme u državama Višegradske grupe

SAŽETAK

Završetak Hladnog rata i početak procesa tranzicije primorao je mnoge države da pronađu nov oblik uređenja svog ekonomskog sistema. Neke zemlje su se odlučile da udruže snage i formiraju regionalne inicijative kako bi lakše ostvarile zajedničke ciljeve. Takav primer je Višegradska grupa koju čine države bivšeg Istočnog bloka – Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska. Sve navedene zemlje su odmah nakon započinjanja procesa tranzicije definisale svoje ekonomske, političke i spoljnopolitičke ciljeve. S obzirom na gotovo identičnu blisku istoriju i utvrđene ciljeve, zvaničnici ovih država odlučili su da udruže napore kako bi ostvarili zacrtane planove. Zato je formirana Višegradska grupa koja, pored političkog i spoljnopolitičkog karaktera, ima i ekonomski karakter u smislu približavanja ekonomskih i privrednih subjekata država članica. Osnovni ekonomski cilj ove inicijative je pokušaj da se što više očuvaju i osnaže ekonomije njenih članica kako bi pojedinačno ili zajedno mogle da pariraju zapadnoevropskim privrednim subjektima. Time se utiče na očuvanje stabilnosti tržišta i finansijskog sistema država članica Višegradske grupe.

Ključne reči: ekonomija, finansije, održiv razvoj, tranzicija, Višegradska grupa.

¹ dr Aleksandar Jazić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, jazic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2016. godine.

Uvod

Raspadom Varšavskog pakta Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska ušle su u proces tranzicije koji je presudno uticao na četiri navedene države da 1991. godine formiraju Višegradsku grupu. Karakterističnost država Višegradske grupe nalazi se u činjenici da su ove zemlje prve ušle u proces tranzicije nakon raspada Varšavskog pakta, pa su bile prinuđene da samostalno pronađu adekvatan način za reformu svojih ekonomskih sistema.

Višegradska grupa ima relativno malu institucionalnu strukturu koja je zasnovana na sastancima predstavnika vlada država članica. Ministarski sastanci i konsultacije, kao i godišnji samiti predsednika država članica, čine institucionalnu strukturu Višegradske grupe.² Jedini institucionalni oblik saradnje između ovih država je Višegradski fond, koji je osnovan 14. maja 1999. godine na sastanku premijera četiri države u Bratislavi. Organi Višegradskog fonda su Konferencija ministara inostranih poslova i Savet ambasadora. Ulogu izvršnog organa vrše izvršni direktor i njegov zamenik. Administrativni organ je Sekretarijat, a zvanični jezik je engleski. Višegradski fond upravlja svojim resursima u skladu sa budžetom koji usvaja Konferencija ministara inostranih poslova. Budžet se sastoji od dva dela, odnosno jedan deo je namenjen finansiranju aktivnosti u okviru projekata, a drugi deo se odvaja za operativne troškove Sekretarijata. Predsedavanje se vrši po principu rotacije, odnosno svaka država predsedava jednu godinu.³

Ekonomski ciljevi formiranja Višegradske grupe

Završetak Hladnog rata i promene u dotadašnjem Istočnom bloku postavile su pred Poljsku, Čehoslovačku i Mađarsku veliki izazov transformacije njihovih političkih i ekonomskih sistema. U ekonomskom smislu, osnovni cilj bio je ravnopravno uključivanje na globalno tržište i pokušaj da se konkuriše razvijenim državama Zapadne Evrope. Razvoj ekonomskog sistema u skladu sa savremenim standardima zahtevao je promene u političkom sistemu i spoljnopolitičkim ciljevima. Ako se uzme u obzir nivo razvijenosti ekonomskih sistema navedenih država pre raspada Varšavskog pakta, bilo je jasno da će neophodne političke i ekonomske promene predstavljati veliki napor. Takođe, niko nije mogao da ponudi čvrste pretpostavke koliko će tranzicija trajati i da li će biti uspešno ostvareni zacrtani ciljevi. Upravo je zato Višegradska grupa bila za Poljsku, Čehoslovačku i Mađarsku jedinstven i čvrst oblik saradnje koji im je nudio

² Videti detaljnije: Eva Cihelková and Pavel Hnát, "Subregionalism within the EU with Special Regard to the Groupings of which the Czech Republic Is a Member", *Prague Economic Papers*, No. 1, 2006, p. 54.

³ Videti detaljnije na zvaničnoj internet stranici Višegradskog fonda: "Visegrad Fund", Internet: <http://visegradfund.org/home/>, 14/10/2015.

mogućnost da zajedničkim naporima ostvare zajedničke ciljeve. Nakon raspada Čehoslovačke na dve države, Višegradska grupa je postala regionalna inicijativa sa četiri članice.

Višegradska deklaracija donesena je 1991. godine, a njen nezvaničan naziv bio je „Deklaracija o saradnji između Čehoslovačke Federativne Republike, Republike Poljske i Republike Mađarske u cilju evropske integracije”. Ovim dokumentom jasno su utvrđeni zajednički ciljevi država Višegradske grupe. Ti ciljevi bili su: ponovno uspostavljanje pune državne nezavisnosti, demokratije i slobode, eliminisanje svih postojećih socijalnih, ekonomskih i duhovnih aspekata totalitarnog sistema, izgradnja parlamentarne demokratije, moderne pravne države i poštovanja ljudskih prava i sloboda, stvaranje moderne tržišne ekonomije i puno uključivanje u evropski politički i ekonomski sistem, kao i u bezbednosni i normativni sistem.⁴

Slom ekonomskog sistema koji je funkcionisao tokom ere komunizma i početak ekonomske transformacije u državama Višegradske grupe rezultirao je neophodnim promenama u funkcionisanju i organizaciji rada privrednih subjekata.⁵ Zato je za države Višegradske grupe bilo veoma važno da što pre razviju stabilne ekonomske odnose sa članicama EU. Shodno tome, bilo je potrebno ući sa proizvodima iz država Višegradske grupe na zapadnoevropska tržišta. Još jedan aspekt razvoja međusobnih ekonomskih odnosa ticao se stvaranja uslova za dobijanje neophodne finansijske i tehničke pomoći radi ubrzanja transformacije i ublažavanja postojećih socijalnih tenzija. Razvoj ekonomskih odnosa između država Višegradske grupe i zapadnoevropskih država trebao je da doprinese i jasnijem shvatanju ekonomskih zahteva koje članice Višegradske grupe treba da ispune kako bi uspešno aplicirale za pridruživanje EU.⁶

Da bi ostvarile zacrtane ekonomske ciljeve države članice Višegradske grupe osnovale su Centralnoevropsku zonu slobodne trgovine (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*). Sporazum o osnivanju CEFTA potpisan je 21. decembra 1992. godine u Krakovu (*Krakow*) sa ciljem uspostavljanja trgovinske liberalizacije između država članica ove regionalne inicijative. CEFTA je značajna jer se proširila van granica Višegradske grupe i EU je koristila za njene odnose sa balkanskim državama.

⁴ Videti detaljnije: “Visegrad Declaration 1991”, Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration, *The Visegrad Group*, Internet: <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>, 16/10/2015.

⁵ Videti detaljnije: Alan Dingsdale, “New Geographies of Post-Socialist Europe”, *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment (Jul., 1999), p. 148.

⁶ Videti detaljnije: Sándor Richter, “The Visegrád Group Countries’ Expectations vis-à-vis Western Europe”, *Russian & East European Finance & Trade*, January-February 1996, Vol. 32, Issue 1, p. 7.

Tokom ekonomske tranzicije građani država Višegradske grupe bili su svedoci različitih tipova i nivoa transformacije kroz međusobnu povezanost tri najvažnije komponente. Prva komponentna bio je razvoj od izrazito centralističkog ekonomskog i političkog sistema sa isključivim državnim vlasništvom i jednom političkom partijom, ka tržišnoj ekonomiji sa privatnom svojinom i demokratski uređenom civilnom društvu. Druga komponenta bila je oličena u uticaju struktura, institucija, ponašanja i stavova nasleđenih kako iz ere komunizma, tako i iz perioda pre komunizma. Treću komponentu činili su ljudski, organizacioni i institucionalni odgovori u okviru različitih geografskih skala na stvorene mogućnosti ili na ograničenja i pritiske nametnutih od samog transformacionog procesa.⁷

Početak tranzicije i privatizacija u Poljskoj

Raspadom Varšavskog pakta i ulaskom u proces tranzicije, nove vlasti u Poljskoj pristupile su reformi ekonomskog sistema sa stavom da je međunarodna trgovina najefikasnije sredstvo za uvođenje konkurencije u ekonomiju. Omogućavanje inostranim preduzećima da izvoze na tržište Poljske i domaćim preduzećima da izvoze na inostrana tržišta stvorilo je okolnostima u kojima su državna preduzeća izložena snažnoj konkurenciji. Drugi korak bio je ukidanje monopola u važnim privrednim sferama, kao što je industrija uglja, maloprodaja ili izdavaštvo. Najčešći metod u ovoj fazi bio je podela velikih preduzeća na više privrednih jedinica i ukidanje različitih udruženja u sferi industrije koja su u velikoj meri imala poziciju sličnu kartelima. Usvojeno je nekoliko pravila koja su trebala da omoguće brzo uključivanje preduzeća iz Poljske na svetsko tržište. Najvažnije je bilo umanjiti budžetski deficit i elimisati politiku lake dodele kredita, što je trebalo da smanji nestašice i inflaciju. Prestala je kontrola cena i ukinute su subvencije da bi se uspostavio sistem u kome su cene određivane na osnovu ponude i tražnje. Uvođenje konvertibilne valute omogućilo je uspostavljanje režima slobodne trgovine sa državama Zapadne Evrope, a preduslov je bio ukidanje svih ograničenja u trgovini sa inostranstvom. Time je Poljskoj omogućeno da na domaćem tržištu, preko učešća na svetskom tržištu, kreira realnu strukturu cena. Ukinuta su ograničenja za privatni sektor, a određeni privredni sektori bili su određeni za sprovođenje brze demonopolizacije.⁸

Osnovni princip privatizacije u Poljskoj od početka je bio da se pronađu najbolji mogući investitori za razna preduzeća koje je trebalo privatizovati.

⁷ Videti detaljnije: F. E. Ian Hamilton, "Transformation and Space in Central and Eastern Europe", *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment (Jul 1999), p. 136.

⁸ Videti detaljnije: Jeffrey Sachs and David Lipton, "Poland's Economic Reform", *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3, Summer 1990, pp. 52-56.

Ovakav pristup značio je usvajanje individualizovanih, tržišno orijentisanih i dugotrajnih metoda privatizacije, umesto brze i masovne privatizacije. Spora i postepena privatizacija bila je adekvatno rešenje i sa stanovišta administrativnog aparata koji nije bio u stanju da brzo izvrši transfer mnogih preduzeća u privatno vlasništvo. Centralne vlasti su usvojile adekvatne zakonske propise koji su zahtevali visok nivo otvorenosti u radu privatizovanih preduzeća. Time je tržište kapitala u Poljskoj postalo transparentnije nego u drugim državama Centralne Evrope, što je osiguralo relativno zdrav i u značajnoj meri privatizovan bankarski sektor. Proces restrukturiranja privatizovanih preduzeća zasnivao se na savremenim standardima, a značajno je bilo i oslanjanje na adekvatne institucionalne norme. To su ključni razlozi zbog kojih su privatizovana preduzeća stabilna i u većini slučajeva nisu imala potrebu za subvencijama ili drugim oblicima državne pomoći. Različite metode privatizacije u Poljskoj stvorile su različite tipove potpuno ili delimično privatizovanih preduzeća. Tradicionalni oblici privatizacije, kao što je prodaja preduzeća strateškim investitorima ili građanima, pokazali su se kao najefikasniji u smislu okončanja procesa, pouzdanog rukovođenja i dobrih finansijskih rezultata. Kupovina preduzeća od strane rukovodilaca ili zaposlenih pokazala se uspešnom, s obzirom da je takva privatizacija postavila osnove za narednu fazu promene vlasništva.⁹

Uzimajući u obzir globalnu ekonomsku krizu, poljska ekonomija je tokom 2009. godine bila na zavidnom nivou, a odgovori na krizu su na makroekonomskom nivou bili u velikoj meri adekvatni.¹⁰ Veoma važna je bila brza reakcija Poljske u domenu politike ličnih dohodaka, jer zbog toga nije bilo potrebe za masovnim otpuštanjima zaposlenih. Rizici koje sa sobom može doneti srednjeročni ekonomski procvat povećavaju se, pa makroekonomska politika treba da se oslanja na precizne procene mogućih implikacija u budućnosti i efikasnu upotrebu takvih procena radi sprečavanja potencijalnih disbalansa. Neophodnost ponovnog uspostavljanja fiskalne discipline uslovlila je značaj konsolidacije javnih finansija. To bi trebalo da se ostvari kroz širenje poreske osnovice, smanjivanje visine pomoći poljoprivrednicima, produžetak radnog veka (posebno za žene), smanjivanje mogućnosti za prevremeno penzionisanje i efikasniju javnu administraciju. Plan ekonomske konsolidacije iz januara 2010. godine uključivao je neke od navedenih tačaka u formi okvirnih predloga, ali će efekti zavisiti od vremenski tačnog sprovođenja konkretnih mera.

⁹ Videti detaljnije: Barbara Blaszczyk, "Moving Ahead: Privatization in Poland", *Economic Reform Today*, No. 2, 1999, pp. 18-19.

¹⁰ Videti detaljnije: "Economic Survey of Poland, 2010", Organisation for Economic Co-operation and Development, *Policy Brief*, April 2010, pp. 1-2.

Važan zadatak Poljske je priprema „terena“ za usvajanje evra, što bi ubrzalo transformaciju monetarnog sistema, ali samo ako bi postajao adekvatan institucionalni okvir. Ključni prioritet je razvoj kapaciteta za stabilizaciju ekonomije kada monetarna i kursna politika budu napuštene. Fiskalna politika treba da se zasniva na opštim pravilima Vlade o strukturalnom deficitu i pravilima u vezi sa planovima višegodišnje nominalne potrošnje. Pored toga, neophodno je formiranje nezavisnog fiskalnog saveta koji bi procenjivao i pratio efektivnost fiskalne politike.

Otvorenost i dinamika svetskog tržišta nude priliku svim državama da se uključe u važne trgovinske tokove, pa bi široke strukturalne reforme omogućile Poljskoj da ostvari veću korist u procesu globalizacije. Poljska je ostvarila značajan napredak u uspostavljanju i razvoju ekonomskih veza na međunarodnom nivou. Ostaje dosta da se uradi na privlačenju investitora iz inostranstva i poboljšanju izvoznih performansi. Uloga države treba da se umanjí kroz javne procese privatizacije i brže uklanjanje administrativnih barijera. Neophodna je modernizacija infrastrukture, posebno u oblasti transporta i brzih internet-komunikacija. Ulaganje u inostranstvu treba dodatno podsticati, a promocija izvoza mora imati definisane ciljeve i pravce. Finansijski razvoj može se ojačati kroz konsolidaciju banaka koje zajednički učestvuju u poslovanju i poboljšanjem zakonskih okvira koji regulišu potraživanja i dugovanja. U tom kontekstu politika podrške malim i srednjim preduzećima treba da bude racionalnija.

Najrazvijenije industrijske grane u Poljskoj su proizvodnja mašina i automobila, hemijska industrija, rudarstvo, brodogradnja, nameštaj, prerada celuloze i papira, prehrambena industrija i piće, kao i izrada proizvoda od stakla.¹¹ Na osnovu podataka Svetske banke, Poljska je u 2011. godini ostvarila bruto društveni proizvod (BDP) po glavi stanovnika od oko 13 776 dolara, dok je u 2014. godini ostvaren dodatni rast na 14 423.¹²

Liberalizacija tržišta i makroekonomska stabilizacija u Češkoj

Nakon raspada Varšavskog pakta, u tadašnjem Saveznom Parlamentu Čehoslovačke, krajem 1990. godine, usvojen je dokument pod nazivom „Scenario za ekonomsku reformu“, kojim su pokrenute ekonomske reforme u toj državi. Ovaj dokument sadržao je osnovne političke smernice koje su trebale da ukinu plansku ekonomiju. Navedene smernice sadržale su poništavanje velikog broja zabrana i ograničenja, što je omogućilo ulazak na

¹¹ Videti detaljnije: “Poland: Overview”, *Central Intelligence Service – The World Factbook*, Internet: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html>, 15/10/2015.

¹² Videti detaljnije: “GDP per capita (current US\$)”, *The World Bank*, Internet: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, 14/10/2015.

domaće tržište češkim i stranim subjektima, liberalizaciju cena i trgovine sa inostranstvom i privatizaciju državnih preduzeća.¹³ Nivo cena je u periodu Varšavskog pakta bio u potpunosti pod administrativnom kontrolom centralnih vlasti, pa se 1991. godine započelo sa liberalizacijom cena širokih razmera, što je uticalo na cene oko 85% dobara i usluga. Liberalizacija cena je omogućila da cene ponovo postanu osnova za efikasno odlučivanje u sferi ekonomije. Zbog monopolističkog karaktera tadašnje češke privrede, postojala je mogućnost da velika preduzeća iskoriste svoju poziciju jedinog snabdevača na tržištu i podignu cene proizvoda na nerealan nivo. Zato je bilo važno paralelno sprovesti liberalizaciju cena i trgovine sa inostranstvom. Tokom 1990. godine usvojeni su zakoni koji su dozvolili državnim u privatnim preduzećima da izvoze svoje proizvode na strana tržišta i uvoze najvažnije proizvodne sirovine.¹⁴

U okviru reforme ekonomskog sistema Vlada Čehoslovačke odlučila se da sprovede restriktivnu monetarnu i fiskalnu makroekonomsku politiku. U tom smislu, jedan od ključnih zadataka bio je stabilizacija domaće valute. Da bi se taj cilj ostvario Centralna banka nije više bila u obavezi da postupa u skladu sa bilo kakvim uputstvima koja bi dobila od centralnih vlasti. Još jedna mera ogledala se u zakonskoj zabrani Centralnoj banci da pokriva budžetske deficite direktnim dodeljivanjem kredita centralnim vlastima. U januaru 1993. godine uveden je novi poreski sistem baziran na porezu na dodatu vrednost (PDV) i potpuno u skladu sa poreskim sistemom država članica tadašnje Ekonomske zajednice (EZ). Ova novina trebala je da proširi poresku bazu, ukloni distorzije starog sistema i učini fiskalne operacije efikasnijim i transparentnijim. Navedene promene dale su najviše rezultata u sferi makroekonomske stabilnosti.¹⁵

Tokom navedenog procesa, posebna pažnja obraćana je na postizanje makroekonomske stabilnosti i izgradnju infrastrukture neophodne za funkcionisanje tržišta. Ostvarivanje povoljnog rezultata iziskivalo je paralelan rad na ostvarivanju oba cilja. Češka je morala da izbegne parcijalne reforme koje bi mogle da ugroze ekonomiju u celini, pa je zato stvorena „kritična masa” reformi da bi se izbegao povratak na stare temelje ekonomije. Minimalizacija gubitaka tokom transformacije ekonomskog sistema zasnivala se na opreznom formulisanju fiskalne i monetarne politike. Tako su izbegnuti rizici koje je sa sobom nosila liberalizacija cena i trgovine sa inostranstvom. Pored članstva u

¹³ Videti detaljnije: Václav Klaus, “The Economic Transformation of the Czech Republic: Challenges Faced and Lessons Learned”, *Economic Development Bulletin*, No. 6, February 14, 2006, p. 2.

¹⁴ Videti detaljnije: Viktor Hanzlík, “Economic Reforms”, in: *Transformation: The Czech Republic, People in Need with the support of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic*, Prague, 2006, pp. 63-64.

¹⁵ Videti detaljnije: Milan Sojka, “The Transformation of the Czech Republic – Present and Future Developments”, *Czech Sociological Review*, Vol. 2, No. 1, 1994, pp. 37-39.

EU i povoljnog geografskog položaja u centru Evrope, relativno niska cena infrastrukture i dobro kvalifikovana radna snaga doprineli su da Češka predstavlja atraktivnu destinaciju za strana ulaganja.

Politika privatizacije u Češkoj može se podeliti u tri kategorije: privatizacija velikih razmera, privatizacija malog obima i restitucija. Početne prodaje preduzeća dogodile su se u periodu kada još uvek nisu postojale adekvatne pravne norme kojima bi bila regulisana privatizacija širokih razmera. Proces privatizacije svakog preduzeća započinjao je sa nadmetanjem projekata koji su predstavljali plan privatizacije. Projekte su pripremali rukovodioci i on je sadržao predlog konkretne metode koja je trebala da bude korišćena u procesu privatizacije. Metode koje su bile korišćene tokom privatizacije širokih razmera bile su: javni tenderi, javne aukcije, direktna prodaja, neplaćeni transferi i vaučerska privatizacija. Privatizacija malog obima obuhvatala je mahom manje operativne jedinice u sektorima usluga, trgovine i nepoljoprivredne proizvodnje. Ovim oblikom privatizacije rukovodile su komisije za privatizaciju na nivou okruga. Restitucija je podrazumevala vraćanje imovine građanima kojima je oduzeta ili njihovim naslednicima. Pored toga, za određenu imovinu koja nije mogla biti vraćena zbog objektivnih okolnosti određeni su različiti oblici kompenzacije.¹⁶

Češka ekonomija bila je ozbiljno pogođena svetskom ekonomskom krizom. Srednjeročni izazovi bili su povezani sa potrebom stvaranja uslova za brzo povezivanje sa razvijenim državama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*). Zato je bilo potrebno ponovo stabilizovati javne finansije i poboljšati poslovni ambijent. U skladu s tim, sprovedena je ambiciozna srednjeročna strategija konsolidacije i prepoznavanja rizika u zdravstvu i penzionom sistemu. Poreski sistem i sistem olakšica prošli su kroz značajne reforme u prethodnom periodu. Neke promene su donele dobre rezultate, ali izazovi koji ostaju odnose se na redefinisane poreskih opterećenja, bolju koordinaciju poreske politike, politike olakšica i eliminaciju drugih distorzija u oporezivanju rada i kapitala. Razvoj poslovanja u Češkoj zahteva preduzimanje koraka koji će umanjiti regulatorna opterećenja u ovoj sferi, a fokus treba da bude na većoj fleksibilnosti tržišta rada i proizvoda, daljim naporima u oblasti reforme propisa i razvoj inicijativa za širenje takozvane e-uprave.¹⁷ Bez obzira što ovaj problem nije u Češkoj izražen kao u nekim drugim zemljama, korupcija predstavlja veliki problem u stvaranju povoljnog poslovnog ambijenta.¹⁸ Rešavanje ovog problema zahteva širu

¹⁶ Videti detaljnije: Irene McMaster, "Privatisation in Central and Eastern Europe: What Made the Czech Republic So Distinctive", European Policies Research Centre, University of Strathclyde, November 2001, pp. 4-10.

¹⁷ Videti detaljnije: "Economic Survey of the Czech Republic, 2010", Organisation for Economic Co-operation and Development, *Policy Brief*, April 2010, pp. 1-2.

¹⁸ Ibidem, p. 11.

društvenu akciju, naročito kada su u pitanju javne nabavke. Zato je neophodno podsticati konkurentnost i omogućiti uvid javnosti u procese javnih nabavki.

Konsolidacija privrede i bankarskog sektora u Slovačkoj

Kada je u tadašnjoj Čehoslovačkoj došlo do promene komunističkog režima doneta je odluka da se sprovedu radikalne mere u procesu tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, koja je imala negativnije efekte u Slovačkoj nego u Češkoj. Naime, u Slovačkoj su zatvorena mnoga preduzeća što je naglo povećalo nezaposlenost. U prvom periodu nakon sticanja nezavisnosti, nekoliko faktora je uticalo na ekonomsku i socijalnu situaciju u Slovačkoj. Pre svega, postojala je potreba za restrukturiranjem, jačanjem ekonomske konkurentnosti i uvođenjem nove i stabilne valute. Navedene promene nisu ostvarene, a ekonomski rast bio je rezultat uvećavanja unutrašnjeg i spoljnog duga, kao i finansijske ekspanzije centralnih vlasti. Privatizacije sprovedene u ovoj fazi nisu bile javne, a novi vlasnici privatizovanih preduzeća najčešće su bili njihovi rukovodioci ili pojedinci iz vladajućih političkih krugova. Gotovo da nije bilo stranih državljana ili inostranih pravnih lica koja su učestvovala u privatizaciji. U smislu ekonomskih reformi, restrukturiranja ili moderanizacije, prva faza nakon sticanja nezavisnosti bila je neuspešna. Nakon političkih promena 1998. godine nastupio je period u kome je konsolidovana privreda i konstruktivno pristupljeno reformama. U početku je dosta truda uloženo u makroekonomsku konsolidaciju i stabilizaciju, dok je manje pažnje posvećeno reformi poslovnog ambijenta. Ipak, najdirektnije i najbrže se pristupilo sprovođenju mera kojima je ostvareno smanjenje kreditnih stopa i stabilizacija kursa slovačke krune.

Važan korak u ovoj fazi transformacije predstavljala je konsolidacija i privatizacija bankarskog sektora. Ipak, slab ekonomski rast u periodu od 1998. do 2000. godine jasno je pokazao da su neophodne velike reforme i promene širokih razmera. Ključne reforme odnosile su se na javne finansije, javnu administraciju i poreski sistem. Reforma poreskog sistema bila je karakteristična zbog uvođenja jedinstvene poreske stope od 19%. Prvi pozitivni efekti navedenih reformi bili su vidljivi 2004. godine kada je došlo do rasta BDP-a i smanjenja nezaposlenosti. U međuvremenu, Slovačka je postala privlačna za strane investitore. To je rezultiralo rastom stranih direktnih investicija i jačanjem bankarskog sektora, što je pozitivno uticalo na stabilizaciju i funkcionisanje ekonomskog sistema u celini.¹⁹

¹⁹ Videti detaljnije: Ján Buček, "The financial and economic crisis in Slovakia – its spatial aspects and policy responses", in: Grzegorz Gorzelak and Chor-Ching Goh (eds.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Scholar Publishing House, Warszawa, 2010, pp. 192-193.

Nakon raspada Čehoslovačke 1992. godine, u Slovačkoj je došlo do revizije plana privatizacije usvojenog u okviru zajedničke države. Većina preduzeća trebala je da bude prodana direktno na tržištu putem javnih tendera, dok je za jedan broj većih preduzeća određena vaučerska privatizacija. Ipak, u Slovačkoj je nakon raspada Čehoslovačke, tačnije 1995. godine, početni plan masovne i brze privatizacije zamenjen vaučerskom privatizacijom. Okvirno je 1/3 preduzeća privatizovana direktnom prodajom, dok su ostala privatizovana vaučerskom i drugim metodama. Procenjuje se da je na teritoriji Slovačke u prvom talasu privatizovano 3/4 malih i oko polovine srednjih i velikih preduzeća.²⁰

Nove vlasti nezavisne Slovačke uvele su, pored vaučerske privatizacije, prodaju preduzeća aukcijama, javnim tenderima i obveznicama. Pored toga, došlo je i do prodaje preduzeća zaposlenima. Od 1998. godine, odnosno nakon promene tadašnjeg vladajućeg režima, vlast se koncentrisala na ostvarivanje što većeg prihoda od privatizacije preostalih državnih preduzeća. U toj fazi privatizovane su najveće banke i preduzeća iz sektora telekomunikacija i energetike. U vlasničkoj strukturi koja je tada formirana dominiraju strani državljani ili menadžeri privatizovanih privrednih subjekata.²¹ Privatizacija manjeg obima obuhvatala je manje operativne jedinice državnih preduzeća u oblasti industrije, trgovine, turizma i ugostiteljstva. Operativne jedinice koje nisu bile funkcionalne uključene su u proces likvidacije. Tokom privatizacije usvojen je princip da privatizacija preduzeća neće zavisiti od njihove restruktuiranja. Zato nije pokrenut nijedan program koji bi podrazumevao tehnološko i finansijsko restruktuiranje u svrhu brže privatizacije preduzeća. Jedino je izvršeno organizaciono restruktuiranje pojedinih poslovnih subjekata.²²

Globalna recesija uticala je na ekonomiju Slovačke u većoj meri nego u slučaju većine država OECD-a. Ponovni razvoj trgovine sa tradicionalnim partnerima, uticao je na ubrzan oporavak slovačke ekonomije. Uspostavljanje održivog razvoja usmereno je, pre svega, ka umanjivanju rizika vezanih za

¹⁹ Videti detaljnije: Ján Buček, "The financial and economic crisis in Slovakia - its spatial aspects and policy responses", in: Grzegorz Gorzelak and Chor-Ching Goh (eds.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Scholar Publishing House, Warszawa, 2010, pp. 192-193.

²⁰ Videti detaljnije: Michael Borish and Michel Noël, "Privatisation in the Visegrad Countries: A Comparative Assessment", *The World Economy*, Vol. 20, Issue 2, March 1997, pp. 201-202, 207-208 and 213.

²¹ Videti detaljnije: Jens Lowitzsch, Iraj Hashi and Richard Woodward, *The PEPPER IV Report: Benchmarking of Employee Participation in Profits and Enterprise Results in the Member and Candidate Countries of the European Union*, Berlin, 2009, p. 151.

²² Videti detaljnije: Stefan Adamec, *Fiscal Policy in the Slovak Republic*, Center for Social & Economic Research, Warsaw, 1995, pp. 9-10.

povećanje nezaposlenosti. Ovi naponi trebali bi da državne finansije vrate na stabilan i održiv nivo.

U fiskalnoj politici planovi za konsolidaciju usmereni su na smanjivanje budžetske potrošnje, a posebno na reformu nekih elemenata penzionog sistema i veću efikasnost Vlade. Osiguranje neophodne poreske baze zahteva smanjivanje poreskih olakšica i povećanje poreza na nepokretnosti, poput poreza na nekretnine ili poreza u vezi sa zaštitom životne sredine. Veća efikasnost javnog sektora oslobodila bi neophodne resurse i stimulisala povećanje produktivnosti, što bi snažno uticalo na rast ekonomije. Što se tiče budžetske potrošnje, veća efikasnost u zdravstvu i zdravstvenoj zaštiti jedan je od prioriteta.

Tranzicija ka ekološki čistijoj ekonomiji, u skladu sa obavezama preuzetim na međunarodnom i državnom nivou, zahteva strukturalne promene u obrascima potrošnje i industriji, što pruža nove osnove potencijalnog razvoja. Potreban je efikasniji okvir za ekološki čist razvoj da bi se maksimalno iskoristili čistiji resursi ekonomskog rasta i mogućnosti razvoja ekološki prihvatljivih industrija, tehnologija i poslova. Jedan od uslova je efikasnije rešavanje pitanja poreza kojima se štiti životna sredina, i to njihovim širenjem i uklanjanjem subvencija. Prioritet je poboljšanje ekonomskih kapaciteta prilagodljivih ekološkim inovacijama. Reforme za osiguranje dugoročnog održivog razvoja zahtevaju lakši ulazak na tržište gotovih proizvoda, očuvanje konkurencije na tržištu energenata i telekomunikacija, reformu tercijarnog obrazovnog sistema i razvoj sistema doživotne obuke i učenja.

U 2010. godini, odnosno šest godina od započinjanja širokih reformi koje su rezultirale visokim ekonomskim rastom, Slovačka se našla u teškoj situaciji zbog ekonomskih promena na međunarodnom planu. Zato je planirano sprovođenje mera širokog obima koje treba da se izbere sa raznim izazovima. Pojedine mere su opšte prirode, a odnose se na makroekonomsku politiku, regulativu koja će podstaći konkurenciju, adekvatno utvrđivanje zarada, poreski i obrazovni sistem. Naravno, pomenute mere treba da budu sprovedene u dužem vremenskom intervalu, jer nije moguće sve postojeće probleme rešiti samo jednim zahvatom u oblastima ekonomije, finansija i socijalne politike.

Pomenute mere biće ispraćene reformama koje se sastoje od nekoliko konkretnih koraka. Prvi korak je *poboljšanje obrazovnog sistema* kako bi se omogućilo njegovo povezivanje sa potrebama privrede, što bi trebalo da poveća šanse za izlazak iz krize i stvori osnove za buduće strukturalne promene. Drugo, neophodno je *podstaći konkurenciju u celom privrednom sistemu* koja obezbeđuje ulaganje sredstava, umanjivanje cene zakupa, jačanje kupovne moći domaćinstava i povećanje obima inovacija. Treće, potrebna je *fiskalna konsolidacija i stvaranje poreskog sistema povoljnog za ekonomski rast*, što, između ostalog, treba da oslobodi resurse za nove aktivnosti koje će na održiv način uticati na povećavanje ekonomskog rasta. Novi poreski sistem

smanjíće cenu finansiranja javne potrošnje i otkloniti prepreke za rizične investicije sa visokom stopom povraćaja. Četvrti korak je organizacija *sistema određivanja plata u javnom sektoru* koji garantuje adekvatno vrednovanje stručnosti na tržištu rada i lakše zapošljavanje. Time će se umanjiti siromaštvo i pritisak na sistem socijalne zaštite, ograničiti ekonomska cena fiskalne konsolidacije, smanjiti ulazna organičenja za preduzetnike i povećati efikasnost mera na tržištu rada.²³

Strateški pristup reformama u Mađarskoj i privatizacija javnih preduzeća

Promenom vladajuće ideologije i izlaskom iz lagera komunističkih država, nova Vlada u Mađarskoj posvetila se reformama koje su trebale da transformišu tadašnji ekonomski sistem u tržišnu ekonomiju baziranu na privatnom vlasništvu. Oslonac ovih reformi bila je restriktivna monetarna politika. Umesto takozvanih šok-reformi, u Mađarskoj je izabrana politika postepenih promena. Monetarna i fiskalna politika bile su u centru novih odredbi koje su se odnosile na planiranu transformaciju. Vlada Mađarske nije se opredelila za tako restriktivnu monetarnu politiku kao što su to učinile vlasti Poljske i tadašnje Čehoslovačke. Jedan od ciljeva fiskalne politike bilo je ostvarivanje izbalansiranog budžeta, što je trebalo najviše da doprinese sprečavanju inflacije. Da bi se to postiglo smanjene su državne subvencije i investicije, a paralelno s tim promenama došlo je i do povećavanja poreza. Bez obzira na sprovedene mere, budžet Mađarske i dalje je bio u deficitu, a tome je najviše doprinelo povećavanje broja nezaposlenih i servisiranje unutrašnjeg i spoljnog duga. Prednost Mađarske u odnosu na Poljsku i tadašnju Čehoslovačku bila je ranija liberalizacija trgovine sa inostranstvom koja je započeta već početkom 1989. godine. Vlada Mađarske opredelila se za postepeno postizanje konvertibilnosti domaće valute, pa je zato bilo moguće polako i umereno prilagođavanje kursa u skladu sa potrebama ekonomije. Ovakva kursna politika sprečila je rast inflacije i otežala odlivanje kapitala iz zemlje u periodu kada je domaćoj ekonomiji bio najviše potreban.²⁴

Strategija reformi sastojala se od kratke, srednje i dugoročne komponente. Cilj dugoročnih reformi bio je ulazak u EU. Srednjeročna politika reformi obuhvatala je mikroekonomiju i strukturalne promene, uključujući i razvoj institucija. Kratkoročne reforme podrazumevale su sprovođenje tradicionalnih mera u sektoru makroekonomije. Makroekonomska politika trebala je da: (1) sačuva održivu ravnotežu između prihoda od poreza i

²³ Videti detaljnije: "OECD Economic Surveys: Slovak Republic, November 2010", Overview, Organisation for Economic Co-operation and Development, November 2010, pp. 1-2.

²⁴ Videti detaljnije: Jan Adam, "The Transition to a Market Economy in Hungary", *Europe-Asia Studies*, Vol. 47, No. 6 (Sep., 1995), pp. 989-993.

državnih troškova, (2) ostvari trgovinski suficit koji bio dovoljan za servisiranje državnog duga i privlačenje stranog kapitala, i (3) stabilizuje inflaciju na prihvatljivom nivou. Najvažnije oblasti u kojima su sprovedene mikroekonomske reforme bile su privatizacija, industrijska politika i tržišta rada i kapitala.

Mnoga preduzeća bila su sposobna da opstanu u procesu tranzicije, ali je postojala mogućnost da u novim ekonomskim odnosima imaju probleme sa likvidnošću. S druge strane, postojala su preduzeća koja nisu bila u stanju da se uključe u tržišnu utakmicu, ali su ipak izdržala tranziciju zbog značajnih subvencija koje su u prošlosti dobila od države. Zbog toga su Vlada i banke počele svoju kreditnu politiku da zasnivaju na jasnim procenama o dugoročnoj perspektivi bilo koje firme. Da bi se stabilizovalo poslovanje preduzeća i banaka bilo je neophodno sprovesti promene osnovnih principa na kojima se zasnivao njihov rad. Izvršena je preobuka zaposlenih u bankarskom sektoru, uvedeni su moderni informacioni sistemi i razvijene su osnovne usluge, a sve je urađeno po ugledu na zapadnoevropske privredne subjekte. U skladu sa direktivama tadašnje EZ, u bankama i preduzećima je od januara 1992. godine počeo da se primenjuje isti računovodstveni sistem kao i u državama Zapadne Evrope.²⁵

Pravac privatizacije u Mađarskoj nije nikada bio definisan ili usmeren u određenom smeru, jer su preduzeća u državnom vlasništvu prodana direktno ili na aukciji. Ponekad su prodajom ostvarivani veliki prihodi, a u određenim slučajevima preduzeća su prodavana po veoma niskim cenama. Danas je većina preduzeća u Mađarskoj privatizovana, a privatna svojina predstavlja ključnu osnovu ekonomske transformacije u ovoj državi. Privatizacijom u Mađarskoj ostvareno je nekoliko važnih rezultata. Pre svega, imovina u posedu države značajno je umanjena, vlasnici bivših državnih preduzeća postali su privatni preduzetnici i strateški partneri. Imovina u privatnom vlasništvu dostigla je skoro 3/4 ukupne imovine u državi. U posedu domaćih investitora nalazi oko 40% od ukupne privatne imovine.

U odnosu na ostale bivše socijalističke države, masovna privatizacija nije nikada sprovedena u Mađarskoj. Ipak, postojala je besplatna podela državne imovine, čiji je cilj bio formiranje stabilne srednje klase u društvu. Besplatna podela odnosila se na crkvu, određene kategorije građana, lokalne vlasti i fondove socijalnog osiguranja. Postojalo je nekoliko metoda besplatne podele državne imovine, a restitucija je bila najznačajnija. Ovom metodom je državna imovina koja je oduzeta građanima nakon Drugog svetskog rata vraćena pravim vlasnicima ili njihovim naslednicima. Neke metode privatizacije korišćene su za prodaju državne imovine po povlašćenim uslovima. U ovu kategoriju spada i takozvani „postojani zajam”, koji je veoma

²⁵ Videti detaljnije: Paul Hare, Tamás Révész, Petr Aven, Gábor Oblath and Hans-Werner Sinn, "Hungary's Transition to the Market: The Case against a 'Big-Bang'", *Economic Policy*, Vol. 7, No. 14, Eastern Europe (Apr., 1992), pp. 245-252.

često korišćen. „Postojani zajam” mogao je da se koristi jedino za kupovinu državne imovine direktno od vladine agencije za privatizaciju. Zaposleni su mogli da po povlašćenim uslovima kupe deonice preduzeća u kom su radili. Udeo preduzeća koji je mogao biti prodat zaposlenima nije smeo da prelazi 10%, pa čak i kada je većinski deo firme prodat spoljnim investitorima. Navedene metode besplatne privatizacije državne imovine uticale su na privlačenje domaćeg privatnog kapitala, ali ne u planiranom obimu. Vremenom je postalo jasno da glavna prepreka privatizacije nije nedostatak tražnje za atraktivnom imovinom u državnom vlasništvu, već manjak ozbiljnih investicionih prilika. Mnogi korisnici različitih programa privatizacije nisu imali kapaciteta ili volje da se ponašaju kao dugoročni investitori. Zato je došlo do prodaje deonica mnogih firmi ispod nominalne vrednosti koju su imale kada su besplatno deljene. Najveći deo imovine u vlasništvu države prodat je po klasičnim metodama privatizacije koje su uključivale direktnu prodaju i aukcije. Direktna prodaja domaćim i stranim investitorima obavljena je javnim nadmetanjima, javnim tenderima, privatnim plasmanom akcija i ponudom javnog udela u preduzećima na berzi. Tokom kratkog perioda od 1995. do 1996. godine većina preduzeća u sektoru gasa i električne energije, kao i najveći broj elektrana i banaka, prodata su strateškim investitorima. Time je državni udeo u strateškim sektorima, kao što su telekomunikacije, bankarstvo i energetika, sveden na nizak nivo.²⁶

Izvoz je osnovni pokretač privrednog i ekonomskoj razvoja Mađarske nakon transformacije političkog, ekonomskog i socijalnog sistema. Privreda Mađarske se u značajnoj meri oslanja na međunarodnu trgovinu, a rast izvoza je osnovni preduslov održivog i ravnomernog razvoja. Pored spoljnotrgovinske ekspanzije, došlo je i do promene njene strukture. Naime, za razliku od orijentisanosti Mađarske prema državama Istočne Evrope pre 1990. godine, ova država je sada najviše okrenuta Zapadu. Ta promena uslovljena je činjenicom da se glavna tržišta na koje Mađarska izvozi svoje proizvode nalaze u EU, a da između 70% i 80% uvoza upravo čine proizvodi iz ovih država. Vrednost spoljne trgovine Mađarske je u stalnom porastu u protekle dve decenije, a spoljnotrgovinski deficit je počeo veoma brzo da se smanjuje nakon pristupanja Mađarske EU.

U 2010. godini u Mađarskoj je recesija bila izraženija u odnosu na ostale države OECD-a. Vremenom su sprovedene mere dovele do stabilizacije, ali je ekonomska kriza ostavila određene tragove. Snažne strukturalne reforme mogu da rezultiraju uspostavljanjem održivog razvoja. Dalje sprovođenje reformi u organizaciji i funkcionisanju javne administracije proizvešće vidljiva poboljšanja u vezi sa kvalitetnijim životom građana. Dalje

²⁶ Videti detaljnije: Eva Voszka, “Privatization in Hungary: Results and Open Issues”, *Economic Reform Today*, No. 2, 1999, pp. 12-15.

smanjivanje veličine centralnih organa vlasti može da bude jedan od faktora daljeg smanjivanja poreza.²⁷ Stroga su makroekonomska politika i međunarodna finansijska pomoć omogućili stabilizaciju monete, što je omogućilo centralnoj banci da nastavi smanjivanje kamatne stope u pomenutom periodu, ali i Vladi da sprovede stabilizaciju u pojedinim oblastima. Neophodnost vraćanja poverenja stranih investitora za ulaganje u Mađarsku predstavlja jedan od ključnih temelja za sprovođenje dugoročnih strukturalnih reformi. Poboljšanje fiskalne stabilnosti zahteva širu aktivnost od kratkoročnih smanjivanja troškova. Mađarska je ostvarila značajan napredak u smanjivanju kontinuiranog fiskalnog deficita koji je bio prisutan u prethodnim godinama. U određenoj meri, Vlada je poboljšala efikasnost u oblasti socijalnih transfera i umanjila neefikasne subvencije. Korak napred bila je i dugoročna reforma oporezivanja čije je sprovođenje počelo 1. jula 2009. godine. Time su poreska opterećenja prebačena iz oblasti rada u oblast potrošnje. Time je omogućeno smanjivanje socijalnih doprinosa koje poslodavac uplaćuje i umanjivanje poreza na dohodak građana. Ove reforme treba da potpomognu ekonomski rast i zapošljavanje smanjivanjem ekonomskih distorzija. Fiskalna konsolidacija pomoću strukturalnih reformi treba da se nastavi kako bi se postigao dovoljan nivo ekonomske stabilnosti u slučaju novih pogoršanja u privredi. Ključni korak koji je preuzet u cilju postizanja fiskalne održivosti predstavlja usvajanje Zakona o fiskalnoj odgovornosti, koji uključuje striktna pravila u oblasti fiskalne politike, a njime je osnovan i nestranački savet koji treba da nadgleda sprovođenje navedenog Zakona. Ovaj savet može uticati na podizanje javne svesti o neophodnosti fiskalne konsolidacije i osigurati provere i uravnoteživanje prilikom sprovođenja fiskalne politike. Ekonomske distorzije mogu se umanjiti dodatnim umanjivanjem poreza na lični dohodak, a uvećanjem poreza na imovinu i poreza koji se odnose na zaštitu životne sredine. Ove promene mogu doprineti eliminaciji faktora koji negativno utiču na ekonomski rast i politiku zapošljavanja.²⁸

Zaključak

Početak procesa globalizacije koji je nastupio odmah nakon završetka Hladnog rata primorao je mnoge države da izvrše radikalnu transformaciju svog uređenja. Takve okolnosti nisu zaobišle ni četiri države o kojima je u radu bilo reči. Države bivšeg Varšavskog pakta koje su se našle u situaciji da njihova ekonomija nije više mogla da funkcioniše na starim centralističkim osnovama. Zato je bilo potrebno da se što pre pronade način koji će

²⁷ Videti detaljnije: "Economic Survey of Hungary, 2010", Organisation for Economic Co-operation and Development, *Policy Brief*, February 2010, p. 1.

²⁸ Ibidem, pp. 3-7.

omogućiti njihovim ekonomijama da opstanu i budu oslonac novog razvoja zemlje. Države Višeogradske grupe specifične su po tome što su njihove vlasti uvidele da međusobna, odnosno regionalna, saradnja može biti dobra osnova za transformaciju njihovih političkih, ekonomskih i socijalnih sistema. U vremenu u kome ove države nisu mogle mnogo da ponude na globalnom tržištu odlučeno je da se okrenu jedne drugima kako bi uspele da prevaziđu početnu ekonomsku krizu koju je tranzicija izazvala. Time su jedne drugima pružile oslonac za stabilizaciju i transformaciju ekonomskih sistema. Formiranjem regionalne inicijative pod nazivom Višeogradska grupa, četiri države postavile su okvir svog daljeg ekonomskog razvoja, formulisanja zajedničkih političkih ciljeva i međusobne saradnje. Upravo je taj okvir, odnosno pomenuta regionalna inicijativa, kanalisao dalje korake država članica ka ciljevima oko kojih su se slagali. Naravno, pitanje ekonomije je u početnim fazama zajedničke saradnje bilo na prvom mestu. Razlog je slabost pojedinačnih ekonomija država članica, pa je upravo zato akcenat stavljen na saradnju u ovoj oblasti i zajednički nastup na tržištima drugih država. Višeogradska grupa je uspešan primer ujedinjenja kapaciteta i napora država koje samostalno ne bi mogle da se izbore sa problemima na koje su naišle. Zato i nakon što su Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska ostvarile osnovni cilj, odnosno postale članice EU, Višeogradska grupa je nastavila sa funkcionisanjem. Razlog se sigurno nalazi u činjenici da su države članice ove regionalne inicijative uvidele prednosti zajedničkog nastupa na međunarodnoj političkoj i ekonomskoj sceni.

Bibliografija

- Adam, Jan, "The Transition to a Market Economy in Hungary", *Europe-Asia Studies*, Vol. 47, No. 6 (Sep., 1995).
- Adamec, Stefan, *Fiscal Policy in the Slovak Republic*, Center for Social & Economic Research, Warsaw, 1995.
- Blaszczyk, Barbara, "Moving Ahead: Privatization in Poland", *Economic Reform Today*, No. 2, 1999.
- Borish, Michael and Noël, Michel, "Privatisation in the Visegrad Countries: A Comparative Assessment", *The World Economy*, Vol. 20, Issue 2, March 1997.
- Buček, Ján, "The financial and economic crisis in Slovakia - its spatial aspects and policy responses", in: Grzegorz Gorzelak and Chor-Ching Goh (eds.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Scholar Publishing House, Warszawa, 2010.
- Cihelková, Eva and Hnát, Pavel, "Subregionalism within the EU with Special Regard to the Groupings of which the Czech Republic Is a Member", *Prague Economic Papers*, No. 1, 2006.
- Dingsdale, Alan, "New Geographies of Post-Socialist Europe", *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in

- Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment (Jul., 1999).
- “Economic Survey of Hungary, 2010”, Organisation for Economic Co-operation and Development, *Policy Brief*, February 2010.
- “Economic Survey of Poland, 2010”, Organisation for Economic Co-operation and Development, *Policy Brief*, April 2010.
- Hamilton, Ian F.E., “Transformation and Space in Central and Eastern Europe”, *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment (Jul., 1999).
- Hanzlík, Viktor, “Economic Reforms”, in: *Transformation: The Czech Republic, People in Need with the support of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic*, Prague, 2006.
- Hare, Paul, Révész, Tamás, Aven, Petr, Oblath, Gábor and Sinn, Hans-Werner, “Hungary’s Transition to the Market: The Case against a ‘Big-Bang’”, *Economic Policy*, Vol. 7, No. 14, Eastern Europe (Apr., 1992).
- Klaus, Václav, “The Economic Transformation of the Czech Republic: Challenges Faced and Lessons Learned”, *Economic Development Bulletin*, No. 6, February 14, 2006.
- Lowitzsch, Jens, Hashi, Iraj and Woodward, Richard, *The PEPPER IV Report: Benchmarking of Employee Participation in Profits and Enterprise Results in the Member and Candidate Countries of the European Union*, Berlin, 2009.
- McMaster, Irene, “Privatisation in Central and Eastern Europe: What Made the Czech Republic So Distinctive”, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, November 2001.
- “OECD Economic Surveys: Slovak Republic, November 2010”, Overview, Organisation for Economic Co-operation and Development, November 2010.
- Richter, Sándor, “The Visegrád Group Countries’ Expectations vis-à-vis Western Europe”, *Russian & East European Finance & Trade*, January-February 1996, Vol. 32, Issue 1.
- Sachs, Jeffrey and Lipton, David, “Poland’s Economic Reform”, *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3, Summer 1990.
- Sojka, Milan, “The Transformation of the Czech Republic – Present and Future Developments”, *Czech Sociological Review*, Vol. 2, No. 1, 1994.
- “Visegrad Declaration 1991”, Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration, *The Visegrad Group*, Internet: <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>, 16/10/2015.
- “Visegrad Fund”, Internet: <http://visegradfund.org/home/>, 14/10/2015.
- Voszka, Eva, “Privatization in Hungary: Results and Open Issues”, *Economic Reform Today*, No. 2, 1999.

Aleksandar JAZIĆ

**PERIOD OF TRANSITION AND ECONOMIC REFORMS
IN THE STATES OF THE VISEGRAD GROUP**

ABSTRACT

The end of the Cold War and the beginning of the transition process has forced many countries to find a new form of regulation of its economic system. Some countries have decided to join forces and form a regional initiative to help achieve common goals. This is an example with the Visegrad group, which consists of the former Eastern Bloc countries - Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary. Immediately after the start of the transition process, all these countries defined their economic, political and foreign policy goals. Given the almost identical recent history and defined goals, officials of these countries have decided to join their efforts in order to achieve its plans. The result was the formation of the Visegrad Group, which, in addition to the political and foreign policy character, has an economic character in terms of economic convergence and economic entities of the Member States. The main economic objective of this initiative is an attempt to preserve as much as possible and strengthen the economies of its member states to individually or collectively could compete with Western European business entities. This is the key element that influences on the preservation of the stability of markets and financial systems of the Visegrad Group Member States.

Key words: economy, finance, sustainable development, transition, Visegrad Group.

UDK: 339.5.012.42
Bibliid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 134-152
Pregledni članak
Primljen: 7.7.2016.

*Dragica LUKOVIĆ-JABLANOVIĆ*¹

Slobodne zone: instrument ekonomskog državnštva

SAŽETAK

Razumevanje primene instrumenata geoeonomije, istovremeno znači i razumevanje opsega političkih opcija, razmatranje mogućih alternativa i posledica koje iz njih proizilaze. Koncept slobodne trgovinske zone (STZ), kao kategorije specijalnih ekonomskih zona (SEZ), nametnuo se kao efikasniji instrument u odnosu na niz klasičnih instrumenata državne razvojne politike pri promociji izvoza, privlačenju stranih direktnih investicija, otklanjanju regionalnih disbalansa, u socijalnoj i demografskoj politici, i mnogim drugim osetljivim državnim pitanjima. Ekonomska međuzavisnost preko slobodnih zona otvara i nekonvencionalna i neočekivana politička rešenja mnogih problema.

Kroz istorijsku genezu koncepta slobodnih zona s jedne strane, i komparativnu analizu načina i stepena njihovog korišćenja od strane Kine i Amerike, danas vodećih globalnih sila, s druge strane, ukazuje se na značajan potencijal koji različite kategorije slobodnih zona nude implementiranjem u državnu geoeonomsku, a time i geopolitičku strategiju. Stepenn kvaliteta ekonomskog državnštva vodećih svetskih sila i njihovo umeće balansiranja između interesa i morala, u velikoj meri određuje, ne samo globalnu poziciju njihovih država, već i sudbinu sveta.

Ključne reči: slobodne trgovinske zone (STZ), specijalne ekonomske zone (SEZ), međunarodni odnosi, ekonomsko državnštvo, geoeonomija, geopolitika, Kina, Amerika.

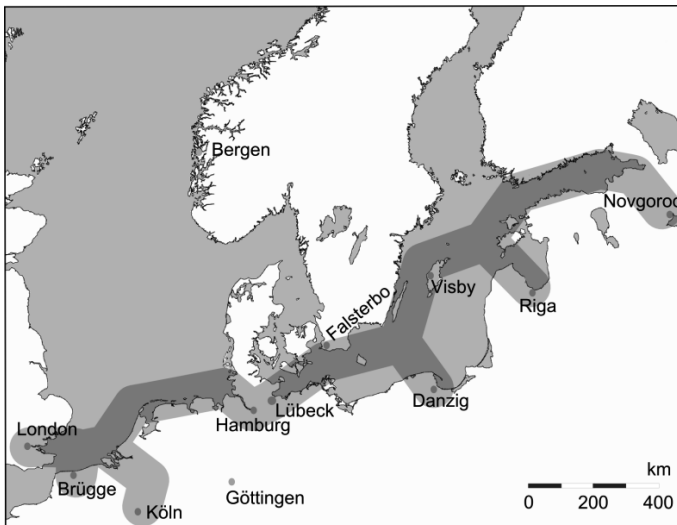
Istorijsko-pojmovni okvir slobodnih zona

Istorijska geneza koncepta slobodnih trgovinskih zona datira od drevnih feničanskih gradova Tira (*Tyre*) i Kartagine (*Carthage*) i, u odnosu na kasnije

¹ Dragica Luković-Jablanović, PhD kandidat Univerziteta Džon Nezbit, Beograd, studijski program međunarodne ekonomije; e-mail: dragicalukovic@yahoo.com.

periode, prilično nevinih motiva da se stranim trgovcima koji dolaze u feničanske gradove obezbedi siguran prolaz. Grčkim i rimskim gradovima su status slobodnih dodeljivali vladari, a ta vrsta autonomije je smatrana velikom privilegijom za grad. Zahvaljujući upravo trgovinskim privilegijama i zaštiti zajedničkih trgovačkih interesa, ostvarenim u XII veku kroz uska cehovska udruženja severnih nemačkih gradova i nemačkih trgovačkih komuna u inostranstvu, nazvanim Hensetik Liga (*Hanseatic League*)² – ostvorena je njena dominacija komercijalnim aktivnostima severne Evrope sve do XV veka. Trgovci i trgovački gradovi bili su organizovani u dve velike geografske oblasti tadašnje Evrope, a ceo proces je iniciran i kontrolisan od strane nezavisnih gradova, među kojima je Lajpcig (*Lübeck*) zauzimao centralnu poziciju i u kome su se susretali trgovački interesi Baltika i severozapadne Evrope.

Mapa br. 1: Glavna trgovinska ruta Hensiatik lige (*Hanseatic League*)



Izvor: Internet, 10/05/2016, http://www.newworldencyclopedia.org/entry/File:Haupthandelsroute_Hanse.png

Kontore je bio važan elemenat Hansiatic organizacije. Činili su ga njeni pomorski trgovci na koje se nisu odnosili trgovinski zakoni zemlje u kojima su trgovali (zemlje domaćina). Istovremeno, oni su bili vlasnici velikog broja industrijskih nekretnina u inostranstvu. Čak i neobavezna forma udruživanja imala je moć da štiti njihove ekonomske interese, a osvojene ekonomske privilegije najčeće su korišćene za zadobijanje većeg političkog uticaja, čime su naterali gradove da donose određene ekonomske odluke koje su bile njima u interesu.

² Srednjevekovna nemačka reč za savez trgovaca, udruženje, klan, gildu.

Slobodne luke (u XVI veku - Livorno, Đenova, Vencija, Napulj), slobodni gradovi (Hamburg, Trst, Bremen, Kil u XIX veku) i slobodne lučke zone su preteča današnjih slobodnih zona. Slobodna luka (nem. *Freihaven*) u Hamburgu osnovana je 1888. godine. Zahvaljujući svojoj potpunoj carinskoj eksteritorijalnosti, Hamburg je postao važan centar međunarodne trgovine. Privilegije nekada postaju stvar „navike“, te je Hamburg ostao privilegovan i u novije vreme, kada je nemačka Vlada izdejstvovala da se on kao *Slobodna luka Hamburg* oslobodi obaveza izdavanja odobrenja za poslovanje korisnicima po propisima Evropske unije. Umesto toga dovoljno je samo da informiše Evropsku komisiju o svom poslovanju.

Savremeni koncept slobodne zone iniciran je u Irskoj, na osnovu Zakona irskog Parlamenta 1959. o formiranju Fonda za izgradnju slobodne industrijske zone Šenon (*Shannon Free Zone*), što je praktično uvelo tzv. *irski model* slobodnih zona u međunarodnu trgovinu. Spektar modernih slobodnih zona u svetu je pokriven terminom *specijalne ekonomske zone (SEZ)*, a najpoznatije od njih su: *slobodne trgovinske zone, slobodne izvozne proizvodne zone, razvojne zone, slobodne luke, industrijsko-tehnološki parkovi, enterprise zone*. Jedan od servisa Svetske banke - FIAS je definisao SEZ kao: *geografski ograničene oblasti, pod jednim administrativnim telom, koje pružaju određene pogodnosti (posebna carinska oblast - dutyfree benefits i pojednostavljene carinske procedure) za poslove koji su fizički locirani u okviru zone.*³

Mapa br. 2: Procentualna zastupljenost slobodnih zona po regionima sveta 2015. godine



Izvor: World Free Zones Organization, Juan Pablo Riviera, *Free Zones of the Americas*, <http://www.worldfzo.org/ConferencePresentation/17.%20Juan%20Pablo%20Riviera%20Presentation.pdf>, 17/03/2016

³ "Special Economic Zones Performance, Lesons learned, and implications for Zone development", FIAS, April 2008, p. 2.

Slobodne trgovinske zone u drugoj polovini 1960-ih dobijaju značajniju ulogu u međunarodnoj trgovini, kada ih prihvataju i zemlje u razvoju. Afričke zemlje su 70-ih prihvatile slobodne zone kao način privlačenja stranih direktnih investicija, prenošenja znanja i tehnologija i način da smanje nezaposlenost. Međutim, vidljivi rezultati u radu afričkih zona su delom došli tek saradnjom sa Kinom na ovom polju. Obećavajući projekti mogu da se nađu u Etiopiji, Zambiji i Nigeriji, gde su neke slobodne zone izazvale lavinu interesa inostranih investitora u ovim zemljama.

Zakonodavstvo Evropske unije (EU) prihvata postojanje dva tipa slobodnih zona (*control type I free zones* i *control type II free zones*)⁴. *Control type I*: karakteriše neki vid ograde, postoji carinska služba na ulazu, a roba ulazi u ovaj tip slobodne zone uz dokumeta koja prate robu; *Control type II*: karakteriše odsustvo ograde, odsustvo carinske službe na ulazu i izlazu, a roba se ostavlja uz carinsku deklaraciju, praktično, to se svodi na klasično carinsko skladište. Zakonski su na ovaj način ustanovljene procedure koje uniformno regulišu korišćenje slobodnih zona kao suštinskog instrumenta u promociji trgovine u EU.

SAD osnivaju Inostrane trgovinske zone (*Foreign Trade Zones - FTZ*) od 1934. kao specijalno dezinirane zone na samim mestima dopreme robe (*port of entry*), na područjima slobodnih luka, ili blizu njih, gde bilo koja vrsta robe može da bude držana bez carinjenja ili oporezivanja od strane američke carine. Tako je omogućen liberalni transport i oplemenjivanje strane robe, u cilju povećavanja i unapređivanja spoljne trgovine i otvaranja novih radnih mesta. Pravi zamah FTZ u Americi počeo je tek nakon 1999. godine, donošenjem amandmana na Zakon iz 1934. godine (*Foreign Trade Zone Act*), kojim je dozvoljeno nekim kompanijama da organizuju podzone posvećene proizvodnji. Američki model zona ima dve značajne prednosti: 1) otvorenost (bilo koja javna ili neprofitna kompanija, može da konkuriše da otvori FTZ, pod uslovom da su carinski organi udaljeni najviše 90 minuta vožnje od zone); 2) fleksibilnost (i zone generalne namene i podzone imaju pravo na privremeno obustavljanje posla pre njegovog kompletnog napuštanja, ali i pravo na reaktiviranje posla u okviru određenog roka).⁵ Od 1980. do 1990. u SAD-u je otvoreno 156 bazičnih slobodnih zona i 145 njihovih delova (podzona), što je rezultiralo porastom izvoza preko slobodnih zona kao matičnih čvorišta sa 1,55 milijarde USD iz 1980. na više od 125 milijardi USD u 1990.⁶ Danas se procenjuje da u SAD-u postoji 277 zona i više od 250 aktivnih subzona specijalnih namena.

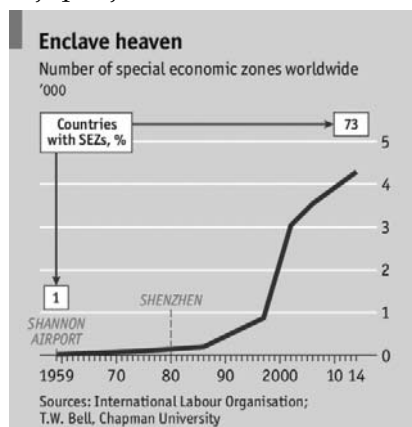
⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/imports/free_zones/index_en.htm Internet, 17/05/2015

⁵ Xia Lu, "The Development Process, Functional Evaluation and Implications of World Free Trade Zones", *World Review of Political Economy* Vol. 5 No. 3 Fall 2014, p. 362.

⁶ Ivan Miloš i Dušan Rudić, "Slobodne zone - značajne točke prometnog i gospodarskog sustava Republike Hrvatske", *Naše more*, 52(3-4), 2005, p. 126.

“Tax-free” koncept slobodnih zona je početkom 70-ih godina XX veka počeo vidljivo da se razvija u svetu, što se nastavilo i 80-ih godina. Posebno kada je 1979. Deng Sjaoping (*Deng Xiaoping*), inicirao reforme kineske ekonomije kroz njeno otvaranje prema svetu i privlačenje stranih investicija u Kinu. Do kineskog ekonomskog buma dolazi prihvatanjem postojećeg modela specijalnih ekonomskih zona (*Special Economic Zones - SEZs*), koji je tada već uveliko korišćen u Hong Kongu, Tajvanu, Singapuru, Južnoj Koreji. Mada je Kina sledila već postojeću ideju slobodnih zona ovih zemalja, ipak je najviše doprinela njenom globalnom širenju. Šenžen (Shenzhen), kao najveća izvozna baza Guandong provincije (*Guangdong Province*), je ujedno i najveća od četiri prvo-formirane SEZs u Kini. Od 1979. do 2007. obim trgovine ove zone je porastao skoro sedamnaest puta - od 17 milijardi USD na 287.5 milijardi USD.

Grafikon br. 1: Broj specijalnih ekonomskih zona širom sveta 2014.



Izvor: *Special economic zones, Political priority, economic gamble*, The Economist, Internet, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21647630-free-trade-zones-are-more-popular-everwith-politicians-if-not>, 12/06/2016

Šenžen je održavao svoj nivo rasta uprkos globalnoj finansijskoj krizi. Takođe, on je važna veza između kineske unutrašnjosti zemlje i Hong Konga, i transportni čvor za južnu obalu Kine.⁷ Kada je reč o Kini i njenom ekonomskom i političkom bumu, sve zasluge ne pripadaju isključivo Deng Sjaopingu. Ćiang Cemin (*Jiang Zemin*), koji dolazi na čelo države 1989.godine, vremenom se pokazuje kao veoma vešt, reklo bi se čak politički virtuoz. Sa njim je nagoveštena mnogo angažovanija uloga Kine u

⁷ “If Africa builds nests, will the birds come?” – Comparative Study on Special Economic Zones in Africa and China, UNDP& IPRCC, Working Paper series NO.06.2015, Internet, Website: www.cn.undp.org, 17/03/2016, p. 50.

međunarodnoj ekonomiji i politici. Dobrim delom i kroz korišćenje strateškog partnerstva i *mekog stila* u diplomatiji. U to vreme kineska ekonomska diplomatija koristi koncept slobodnih zona za jačanje svoje geopolitičke i geoekonomske moći.

Geoeconomija, geopolitika i teorija igara u međususedskim odnosima zemalja

Dejvid Boldvin (*David Baldwin*) izdvaja ekonomsko državištvo (*Economic Statecraft*) kao jednu od ključnih tehnika državištva.⁸ Prema Blekvilu i Harisovoj (*Robert D. Blackwill & Jennifer M. Harris*) *Geoeconomija* je korišćenje ekonomskih instrumenata u promovisanju i odbrani nacionalnih interesa, i proizvodnji korisnih geopolitičkih rezultata; kao i efekti drugih nacionalnih ekonomskih akcija na geopolitičke ciljeve zemlje.⁹ Geopolitika i Geoeconomija su metode analize i tumačenja odnosa snaga na međunarodnom nivou. *Geoeconomija* je istovremeno i svrha i sredstvo *Geopolitike* kao prakse. *Geoeconomija* označava skup mera koje države preduzimaju (nekada i velike kompanije koje imaju svetske strategije) radi uvećavanja konkurentne moći sopstvene privrede na svetskom tržištu. Obe se bave izučavanjem konflikata, ali dok iza geopolitičkih konflikata stoji cilj ovladavanja političkim prostorom (teritorija i stanovništvo), iza geoeconomije stoji cilj ovladavanja ekonomskim prostorom – uspostavljanje trgovinske i tehnološke premoći. Trgovinski sukobi ne moraju da imaju nulti ishod kao politički.¹⁰

Teoriju igara, moguće je uspešno primeniti na više pitanja u međunarodnoj ekonomiji i politici.¹¹ Praktično je kroz metaforu igre, dat formalni model strukture međusobno zavisnih odluka. „*Zatvorenikova dilema*“ je ime dato klasi problema u teoriji igre, matematičkoj disciplini, koja je proučavala prihvatljive strategije u situacijama kada je bilo više učesnika sa suprotstavljenim ciljevima i ograničenim podacima. Tipičan primer *zatvorenikove dileme* podrazumeva dva zatvorenika, koje odvojeno ispituju o zločinu za koji se sumnja da su ga zajedno počinili. Ako obojica nastave da ćute, ostaće na slobodi. Ako jedan ćuti, ali drugi pruži dokaze protiv prvog, prvi će biti strogo kažnjen a drugi biva nagrađen. Ako obojica pruže dokaze jedan protiv drugog, obojica će biti kažnjeni. U ovakvim situacijama kada problem nastaje zbog nepotpunih podataka, rešenja nema. Ako bi „dva zatvorenika“ mogla da izađu iz izolacije i razviju zajedničku strategiju,

⁸ David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, USA, 1985, str. 12-15.

⁹ Robert D. Blackwill & Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA, 2016, p. 20.

¹⁰ Blagoje S. Babić, „Geoeconomija – stvarnost i nauka“, *Megarend revija*, Vol. 6(1)2009, str. 27-54.

¹¹ John von Neumann i Oscar Morgenstern: 1944. godine zajedno objavljuju *The Theory of Games and Economic Behavior*.

zajednički bi mogli da postignu najbolji rezultat. Zapravo, ovako su nešto jednom učinile strane hladnog rata.¹² Tipičan primer „zatoorenikove dileme“ su i države sa prostora bivše Jugoslavije, koje bi mogle da koriste prednosti strategije razvoja zajedničkih slobodnih zona i klastera, posebno duž međusobnih granica.

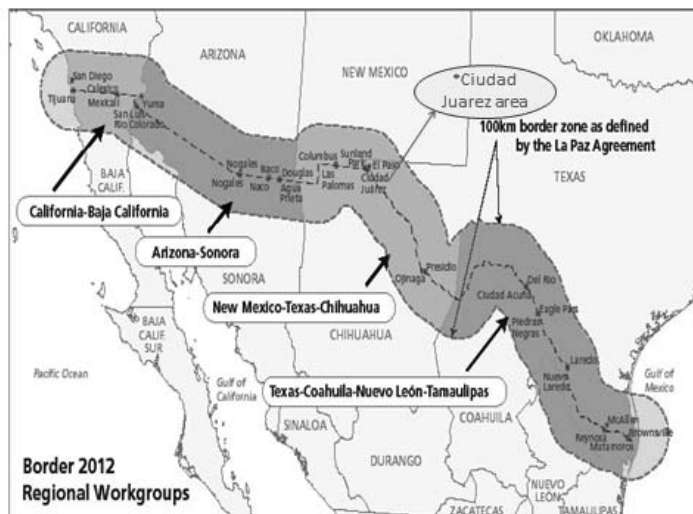
Slobodne zone su takav koncept koji može da funkcioniše i tamo gde su izražene ekonomske i političke razlike. Primer kako to u praksi može da izgleda je među-korejska ekonomska saradnja preko Kesong zone (*The Kaesong Industrial Complex – KIC*). Formirana kao *joint venture* i locirana severno u blizini demilitarizovane zone, ovo je najveća severno-korejska specijalna ekonomska zona (SEZs). Takođe, ona ima jedinstven status i pod drugačijim je pravnim i administrativnim nadležnostima u odnosu na ostale SEZs u Severnoj Koreji. Do 2013.godine privukla je 123 južnokorejske kompanije, koje su zaposlile preko 50.000 severnokorejskih radnika i oko 800 južnokorejskih. Tokom 2013.godine, kompleks je imao i period kada zbog političke tenzije između dve zemlje nije radio. Pretpostavka je da oportunitetni troškovi proizašli iz prekida među-korejskih ekonomskih relacija nisu jednaki i da je Južna Koreja, kao manje zavisani partner i manje ranjiv i da je ova, kao i svaka slična situacija, manje košta. Po otvaranju, iste godine, većina južnokorejskih investitora se vratila. U isto vreme, po prvi put dve države otvaraju pitanje međunarodnog investiranja u zonu. Kaesong zona je ključni barometar među-korejskih odnosa - odnosa geografski bliskih, ali politički dalekih država Severne i Južne Koreje.

Kineski diplomatski cilj dobrih odnosa sa susedima, pokazuje statistika da je od 19 pobedničkih zona odobrenih 2006. godine za podršku od kineskog Ministarstva trgovine u drugim zemljama, 32% bilo za zone iz zemalja koje se direktno graniče sa Kinom: Rusiju (3), Pakistan i Vijetnam (2).

Granice su veoma osetljiva oblast primene instrumenata geoekonomije. Meksičke makviladora zone, na primer, osnivane su da bi se zaustavila migracija meksičke radne snage u Ameriku.

¹² Robert Kuper, (2007), *Raspad nacija - Pored i kaos u XXI veku*, "Filip Višnjić" - klub "PLUS", Beograd, str. 166.

Mapa br. 3: Meksičko-američka granica sa najvećim *maquiladoras* centrima



Izvor: Albuquerque Journal, 2014, <http://www.abqjournal.com/383652/biz/mexicos-maquila-boom-extends-across-the-border.html>

Važnost “susednih teritorija” podvukao je ruski predsednik, Vladimir Putin, kada je u junu 2016. pred svoju posetu Kini, izjavio: *Ideja kineskog predsednika, Sji Đinpinga, o revitalizaciji velikog Puta svile, je pravovremena, interesantna i obećavajuća inicijativa, koja je u funkciji povećanja saradnje sa svim zemljama sveta, ali pre svega sa susedima, jer, bez obzira na to kuda će put prolaziti, on najpre prolazi kroz susedne teritorije.*¹³

Američko ekonomsko državištvo i slobodne zone

Američki predsednik, Barak Husein Obama, u inauguralnom govoru 20. januara 2009. nagovestio je novo političko razmišljanje - u kome nije bilo ni reči o religiji, ali je to bio „najspiritualniji“ govor koji je Amerika poslednjih decenija čula, a i svet iz Amerike. Posle toga su došli rat u Iraku i Avganistanu. Obamin mandat je, bar na samom početku, bio mandat nade za svet. Veliki je hendikep američke politike da se ta nada nije ostvarila. Negde usput, prenebregnuta je činjenica da je svet celina i da globalna politika traži globalno razmišljanje. Vreme koje dolazi nagovestilo je već svoje izazove i probleme. Posebno problem definisanja stava prema rekonstrukciji svetskog sistema moći. Ostaje da se vidi koliko i na koji način će post-Obamina Amerika biti spremna da neke svoje uloge ustupi drugima u svetu.

¹³ Politika, Internet, <http://www.politika.rs/scc/clanak/357765/Putin-uoci-posete-Kini-Moguca-i-zona-slobodne-trgovine>, 23/06/2016.

Potvrda trenutnog sentimenta američkih republikanskih glasača se može videti kroz podršku kandidatu u predizbornoj kampanji Donaldu Trampu (Donald Trump). „Kina i Meksiko nas ubijaju!“ (*China and Mexico are killing us!*) - iznosi Trump u svojim predizbornim govorima.¹⁴ Tramp predviđa ulazak Amerike u recesiju, kao direktnu posledicu sadašnjih trgovinskih odnosa sa Kinom i Meksikom. Tramp, njegovi glasači, kao i deo stručne američke ekonomsko-političke javnosti, smatraju da je ekonomsko državnništvo zatajilo. Razlikuju se u odgovorima gde. „*Negde, duž puta, Amerika počinje da govori sebi drugačiju priču o geoekonomici.*“ *Blekvil i Harisova*, u svojoj knjizi *Rat drugačijim oruđima: geoeconomija i državnništvo (War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft)*, apeluju da je krajnje vreme za Ameriku da vrati geoekonomiji ulogu koja joj pripada.¹⁵

Osnivači Amerike su bili svesni da nova država neće biti nezavisna, ukoliko ne postane ekonomski samodovoljna, te su najčešće instinktivno posezali za ekonomijom kao oruđem odbrane. Bendžamin Franklin (*Benjamin Franklin*) je predložio da Amerika Evropi ponudi svoju trgovinu u zamenu za njenu dobru volju. Tomas Pejn (*Thomas Paine*) se u XVIII veku zalagao da se Amerika izoluje od evropske borbe za moć okrećući se - geoekonomiji: „*naš plan je trgovina i ako je dobro obavljena, ona će nam obezbediti mir i prijateljstvo cele Evrope, jer je interes cele Evrope da ima Ameriku kao besplatnu luku. Američka trgovina će uvek biti njena zaštita.*“ Onivači američke nacije, koliko god se razlikovali po drugim pitanjima, su uglavnom delili bazični istovetni sentiment za ekonomska oruđa spoljne politike. Tomas Džeferson (*Thomas Jefferson*) je kupio Luizijanu od Francuske: za samo 4 centa po akri, duplirana je tadašnja teritorija Amerike. Svakako veliki geoekonomske uspeh, kome je ipak bazični motiv bio geopolitički - preduprediti eventualni rat sa Francuskom. Vilijam Sivard (*William Seward*), je 1867. godine kupio Aljasku od Rusije za 2 centa po akru. Kongres i štampa su mislili da je preplatio.¹⁶

Sjedinjene Američke Države su geoekonomske instrumente koristile i tokom Prvog svetskog rata (embargo). Predsednik Vudrov Vilson (*Woodrow Wilson*) posle prvog svetskog rata je bio jedan od prvih zagovornika korišćenja ekonomskih mera za ostvarivanje strateških ciljeva. Amerika je u tom periodu podržavala privatne prekomorske investicije, u cilju ekspanzije svojih interesa. I administracija predsednika Franklina Ruzvelta (*Franklin Roosevelt*) koristila je geoekonomiju. Između 1934-1945. Amerika je potpisala 29 recipročnih trgovinskih sporazuma sa različitim zemljama Latinske Amerike da prevenira nemački uticaj na zapadnu hemisferu. U Aziji, administracija je

¹⁴ The Washington Post, Internet, <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/03/25/donald-trumps-trade-war-could-kill-millions-of-u-s-jobs/>, 01/07/2016

¹⁵ Robert D. Balckwill & Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA, 2016.

¹⁶ Robert D. Balckwill & Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, op.cit., pp. 153-156.

koristila Export-Import banku da uspori rast Japana. Na primer, banka je dala pozajmicu Kini 1938. godine, od 25 miliona dolara u cilju zaustavljanja regionalnog uspona Japana. *Američki program FTZ je kreiran državnim zakonom 1934. godine*, u vreme Velike depresije i mandata predsednika Ruzvelta. Izglasan je da stimuliše američku trgovinu u vreme restriktivnog uticaja Smut-Holi tarifnog zakona (*The Smoot-Hawley Tariff Act*) iz 1930. godine, koji je povećao američke takse na uvoznu robu za 53%. *Sa Drugim svetskim ratom* geoekonomska politika Vašingtona se znatno ubrzala. U 1961. godini Kongres je usvojio Lend-Lisi Akt (*Lend-Lease Act*) po kome je Amerika dala državama saveznicama \$ 50 biliona u vojnoj pomoći (današnji ekvivalent evropskih \$ 660 hiljada milijardi). Na taj način Vašington se umešao u britansku ekonomiju u stepenu koji je danas nezamisliv: upravljali su britanskim izvozom, tražili unilateralnu kontrolu britanskih zlatnih i dolarskih rezervi i iznuđivali britanske ustupke koji su se ticali uslova posleratnog uvoza.¹⁷ U 1943. godini američka Vlada je osnovala kancelariju za ekonomski rat, čiji zadatak je bio da čuva vrednost US dolara. Sa svojih više od 200 tržišnih analitičara širom sveta i blizu 3000 eksperata u Vašingtonu, koji su to radili kroz pomoć američkim proizvođačima da povećaju izvoz i da obezbede vitalni uvoz pod povoljnim uslovima. Godinu dana kasnije, delegati iz savezničkih zemalja su potpisali Breton-Vuds sporazum (*Bretton Woods agreement*). *“Cilj je bio ‘slobodniji protok trgovine...tako da životni standard svih zemalja poraste, i tako eliminiše ekonomsko nezadovoljstvo koje proizvodi rat i dati ‘dobre šanse trajnom miru’. Ovaj cilj bi zaživeo, naravno, da bi upostavio trajni mir pod američkim uslovima.”*¹⁸ Nakon Drugog svetskog rata, primer sličnog delovanja Amerike je bio Maršalov plan (*Marshall Plan*) iznet 1947. godine sa ciljem da se ponovo izgradi posleratna Evropa. Njegovi tvorci su javno iznosili njegove geopolitičke ciljeve.

Blekvil i Harisova kao ključne razloge napuštanja geoekonomije u SAD-u navode: vojnu dimenziju hladnog rata; materijalne faktore – početak ekonomske nesigurnosti u Americi u 70-im, kada sa rastom multinacionalnih kompanija raste i ulaganje u organizovani politički lobi koji zagovara povećanje trgovine. Korporacije su postale toliko moćne da one menjaju politički smer, čime se sa geoekonomskih interesa došlo do čisto ekonomskih, koji odgovaraju korporacijskom mentalitetu; institucionalni faktor: počevši od 80-ih godina uticaj sa Stejt Department-a (*State Department*) se pomerio više ka Pentagonu, a trgovinska kancelarija koju je Kenedi (*Kennedy*) osnovao u Beloj kući (*White House*) se transformisala u moćnije Američko trgovinsko predstavništvo (*Office of the U.S. Trade Representative*). *„Najvažniji razlog što je Amerika napustila geoekonomiju možda je manje uslovljena promenama u spoljnopoličkim navikama,*

¹⁷ Ibid., pp. 159 -162.

¹⁸ Ibid., p. 161.

nego što je uslovljena rastućim odbijanjem ekonomista da vide sebe i svoju nauku kao neraskidivi deo realnosti – realnosti državne moći.”¹⁹

Kinesko ekonomsko državištvo i motivi razvoja prekomorskih slobodnih zona

Analiza kineskog ekonomskog državištva treba da razluči odluke vođene političkim državnim interesima, od onih koje su donate pod uticajem ekonomskih motiva. U slučaju kineske prekomorske angažovanosti kroz slobodne zone to nije uvek lako. Kina, kao i druge države, koristi svoju ekonomsku moć strateški, dok su prinuda i direktno korišćenje sile uglavnom odsutni iz kineske savremene prekomorske angažovanosti. Još uvek postoje nerasvetljeni delovi uspešnosti kineskog ekonomskog državištva, koji privlače kako stručnjake, tako i tuđe vlade. Debora Brautigam i Tang Ksiaojang (*Deborah Bräutigam and Tang Xiaoyang*) izdvajaju tri glavna pravca naučnih pogleda na motive kineskog državištva koji su doveli do ekonomske prekomorske snage Kine. Pored već pomenutih potreba za osiguranjem resursa i težnje za ostvarivanjem *meke moći*, treći pogled je nazvan razvojna država (*development state*). *Ovaj pogled vidi ekonomske instrumente koji se koriste da promovišu kinesku ekspanziju u inostranstvu primarno kao oblik državnog vođstva sa komercijalnim razlogom: da se pomogne profitabilnoj firmi da popravi odgovor na globalne ekonomske šanse, da se popune informacioni jazovi ili da se smanje rizici i veliki transakcioni troškovi.*²⁰ Nova politika kineske Vlade je zvanično najavljena 2006. godine, kada je odabrano 19 projekata prekomorskih zona u 15 zemalja, za zvaničnu podršku pod okriljem vladine globalne politike ustanovljavanja prekomorskih slobodnih zona, koje se sastoje od naučnih i tehnoloških parkova, proizvodnih i procesnih baza, ili višenamenskih objekata.

Kineske kompanije su kroz ovaj Program dobile šansu da rade globalno, da nastupe u grupama, koristeći na taj način prednosti ekonomije obima. Kompanije su same pravile planove za zone i koordinirale sa vladama zemalja domaćina. U isto vreme, kineska vlada je jasno stavljala do znanja da je politički značaj zona za njih daleko veći od njihove ekonomske uloge. *Glavni kriterijumi za odabir domaćih kompanija za razvoj zona su bili: kvalitet ponude studija izvodljivosti (feasibility studies) - uključujući tržišni potencijal i investiciono okruženje; dokumenta o podršci od strane vlade domaćina; sposobnost za finansiranje projekta; i zvaničan dokaz njihovog prethodnog uspešnog iskustva u inženjeringu sličnih objekata.* Sama selekcija

¹⁹ Robert D. Balckwill & Jennifer M. Harris, “The Lost Art of Economic Statecraft”, *Foreign Affairs*, Essey, March/April 2016, pp. 105-110.

²⁰ Deborah Bräutigam and Tang Xiaoyang, “Economic statecraft in China’s new overseas special economic zones: soft power, business or resource security?”, *International Affairs* 88: 4 (2012), p. 800.

kompanija za razvijanje prekomorskih zona bila je organizovana od strane kineskog Ministarstva trgovine (MOFCOM), ali su završni panel činili stručnjaci iz domaćih specijalnih ekonomskih zona i univerzitetski profesori (bez političara!), što ju je učinilo fer i transparentnom. *Zvanično finansijsko dotiranje od strane države išlo je preko dva fonda, kontrolisana od strane Ministarstva za trgovinu (MOFCOM). Postojali su i drugi instrumenti pomoću kojih je kineska vlada mogla da podrži ove programe prekomorskih zona. Više od pola je dobilo pomoć od svojih lokalnih vlada. Skroman direktan upliv kapitala bio je od dve najveće kineske banke Eksim banke (Exim bank) i CDB banke. One su zajedno dale samo 6 pozajmica, što je bio odraz njihovog opreznog pristupa i korišćenja tržišnih kriterijuma pri dodeli sredstava.*²¹

Ako bi se tražio suštinski odgovor šta je vodilo kineski interes i odredilo sveukupni pravac kineske ekonomske diplomatije po pitanju prekomorskih slobodnih zona, onda bi se izdvojili: lokacija i poslovno okruženje zona; poslovna istorija i poslovni interes onih koji kreiraju i razvijaju posao (*developers*); i kineski interes obezbeđivanja resursa u ovim zemljama. *Najvažniji cilj kineskih prekomorskih SEZs je transfer dela kineskog sopstvenog uspeha u druge zemlje u razvoju što Kini, na kraju krajeva, stvara bazu partnera za trgovinu u budućnosti.*²² Kineski predsednik, Si Đinping (*Xi Jinping*) je odmah po preuzimanju funkcije 2013. godine, obavio diplomatske posete Rusiji i afričkim zemljama (Južnoafrička Republika, Tanzanija, Republika Kongo). A na samom početku 2016. godine, posetio je Saudijsku Arabiju, Egipat i Iran, što govori o planu da pojača saradnju sa tim zemljama.

Slobodna trgovinska zona naspram slobodne zone kao regionalne ekonomske integracije

Slobodne trgovinske zone se uglavnom osnivaju u okviru jedne države, mada ima primera međudržavnih zona, dok se slobodna trgovinska regija-područje (*area*) uspostavlja između država kroz različite nivoe integracija. U naučnoj literaturi mišljenja su prilično ujednačena da „*uključivanjem zemlje u multilateralne institucije i regionalne integracije slobodne eksportne proizvodne zone ne gube na značaju, već naprotiv, doživljavaju ekspanziju.*”²³ Te da, „*tradicionalne*” slobodne trgovinske zone, kao što su meksički *makviladoras* (*maquiladora*), su ne samo zadržali nego i proširili svoju ulogu zahvaljujući regionalnoj organizaciji NAFTA (*free trade area*) između Amerike, Kanade i Meksika. To proširenje uloge se

²¹ Ibid., pp. 806-815.

²² Teifenbrun, Susan, “U.S. Foreign Trade Zones and Chinese Free Trade Zones: A Comparative Analysis,” *Journal of International Business and Law*: Vol. 14: Iss. 2, Article 2, 2015, Internet, <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jibl/vol14/iss2/2>, 20/06/2016, pp. 212-213.

²³ Jelena, Kozomara, *Spoljnotrgovinsko poslovanje*, Beograd, Institut za ekonomsku diplomatiju, 2005, str. 528.

vidi u povećanom broju postrojenja, kao i u povećanom broju kompanija koje su izabrale da se lociraju duž američko- meksičke granice u okviru makviladora.²⁴ To praktično znači da zona slobodne trgovine, kao stepen razvoja regionalnih ekonomskih integracija, ne ugrožava tradicionalne slobodne trgovinske zone unutar nje. S druge strane, zemlje koje nisu u okviru integracija kao što su Evropska unija, NAFTA, Slobodna trgovinska zona pacifičkog basena, MERCOSUR, nameravaju da konkurišu promovisanjem svojih sopstvenih zona. Dok na primer, poslednjih decenija strategiju otvorenog regionalizma i razvoj brojnih regionalnih trgovinskih sporazuma (RTAs) u Latinskoj Americi, prati paralelni proces snažnog razvitka SEZs.

Početak 2016. godine u Oklandu, Novi Zeland, Ugovor o transpacifičkom partnerstvu (TPP) potpisalo je 12 zemalja: SAD, Australija, Čile, Japan, Malezija, Meksiko, Brunej, Kanada, Novi Zeland, Peru, Singapur i Vijetnam. On treba da omogući uspostavljanje najveće zone slobodne trgovine u svetu. Da bi stupio na snagu, moraju ga u iduće dve godine ratifikovati nacionalni parlamenti, uključujući i američki Kongres (gde ima sve više protivnika, posebno što dolazi u vreme aktuelne izborne trke). Oni koji su za TPP, tvrde da će on podstaći privredni rast u tom delu sveta, a protivnici - da će doneti samo opštu deregulaciju, a korist samo multinacionalnim kompanijama.

Trgovinski sporazum o osnivanju jedinstvenog afričkog tržišta, na kome se radilo više od pet godina, inicijalno je potpisan 2015. u Šarm el Šeiku (Sharm al-Sheikhu), Egipat, od strane predstavnika tri regionalne zajednice. Tripartitna zona slobodne trgovine (TFTA), obuhvatiće prostor od Kaira do Kejptauna. *Stvaranje ove zone slobodne trgovine, koju čini 26 zemalja sa 626 miliona stanovnika, sa ciljem smanjenja međusobnih trgovinskih barijera, posledično bi olakšalo kretanje robe i privuklo investitore. Očekuje se da uslovi Sporazuma stupe na snagu 2017. godine.*²⁵

²⁴ Teifenbrun, Susan, "U.S. Foreign Trade Zones and Chinese Free Trade Zones: A Comparative Analysis," op. cit., p. 206.

²⁵ Luković-Jablanović, Dragica, "Government Measures with Impact on The Export Promotion Through Free Zones", *The Review of International Affairs*, vol. LXVI, No. 1160. Belgrade, October - December 2015, p. 127.

Mapa br. 4: Afrička Tripartitna zona slobodne trgovine

Africa's Tripartite Free Trade Area (TFTA)



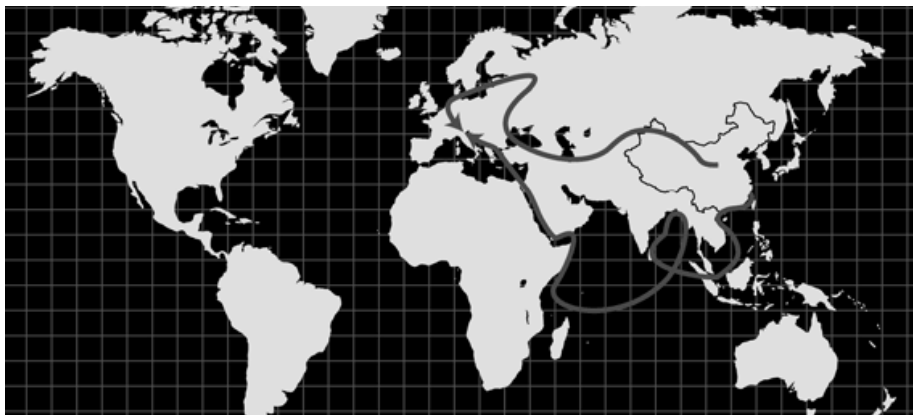
Izvor: BBC News, 10-06-2015, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-africa-33076917>

Trgovinski sporazum o osnivanju jedinstvenog afričkog tržišta trebao bi da učini STZ unutar Afrike još atraktivnijim za strane investitore. Deo kineske geoekonomske i geopolitičke strategije, već godinama unazad je pojačan angažman u Africi. Kineske STZ u Africi imaju potencijal da igraju značajniju ulogu u budućnosti, ako se posmatraju u okviru nove kineske inicijative.

“Jedan pojas – Jedan put” (One Belt, One Road - OBOR) je inicijativa predsednika Si Đinpinga iz 2013. da se kreira nova saobraćajna, razvojna i trgovinska ruta po uzoru na nekadašnji “Put svile”. “Jedan Pojas” prati severnu kopnenu rutu, “Evroazijski kopneni most” polazeći od kineske istočne obale ka Zapadnoj Evropi. “Jedan Put” prati južnu morsku rutu, polazeći od kineske istočne obale ka Evropi kroz Južno kinesko more i

Indijski ocean. Time bi OBOR prolazio kroz mnogo zemalja Azije, Srednjeg istoka, Evrope i Afrike. Kineska Vlada ove koridore opisuje kao „treći stepen” kineskog otvaranja nakon razvijanja SEZs i nakon ulaska u WTO.

Mapa br. 5: „Jedan pojas – jedan put” (One Belt, One Road)



Izvor: The Economist, Intelligence Unit, http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=OneBeltOneRoad, 12/06/2016

Ekonomski pojas duž Puta svile i Pomorski put svile za XXI vek unaprediće sporazume o slobodnoj trgovini među zemljama koje povezuju. Veliki su geopolitički izazovi koji prate ovaj projekat. Jedna od krajnjih tačaka Puta svile je grčka luka Pirej, takođe i grčka slobodna zona, koja Kini otvara vrata centralne i istočne Evrope. U aprilu 2016. kineska kompanija Kosco (*Cosco*) je sa grčkom vladom potpisala ugovor o kupovini pirejske luke.

Zaključak

Sa protokom vremena, slobodne zone su od slobodnih luka i gradova, evoluirale u instrument za rešavanje čitavog niza složenih državnih problema. Danas se oko jedne petine međunarodne trgovine u svetu obavlja preko različitih kategorija slobodnih zona. Sve zone u svetu sa dobrim performansama napredovale su postepeno, brzih rešenja nije bilo. Potrebno je da prođu kroz *inkubacioni period*, nekada čak i do 10 godina. Slobodne zone su počele zvanično da se razvijaju u Americi od 1934. godine, a u Kini tek od 80-ih godina. Oba modela su uspešna. Kina sa tržišnim otvaranjem i naročito sa usvajanjem koncepta SEZ, dobija više bazičnog sentimenta za efikasnije korišćenje ekonomskih oruđa diplomatije od Amerike. Mnogi geoekonomski pristupi zahtevaju ustupke (*tradeoff*). Deo veštine ekonomskog državištva je i znati kada treba napraviti ustupak. Nije li upravo američka “politička nadmenost” (*political hubris*), dovela do pogrešne

procene značaja geoekonomske realnosti, a što je dovelo do slabljenja sveukupnog primata Amerike u svetu?

Osnovni postulati nove geoeconomije Amerike, vodili bi preko upotrebe sledećih instrumenata: trgovinske politike; sajber oblasti (*cyber-sphere*); ekonomskih sankcija; energetske politike (korišćenje buma izazvanog alternativnom ekstrakcijom nafte); robne politike; politike strane pomoći; finansijskog sektora. Amerika teži da održi stare i izgradi nove saveze kako bi limitirala kinesko i rusko širenje u Evroaziji i Africi, a da kroz geoekonomska ulaganja i pronalaženje efikasnih ekonomskih instrumenata osigura svoj položaj na Pacifiku.

Takođe, kinesko investiranje u Afriku bio je promišljen geoekonomski potez. Uprkos kritikama da Kina ima eksploativni pristup Africi, u novom kineskom ekonomskom državništvu Afrika ne vidi pretnju svojim interesima, već naprotiv zajedničku korist. Uspostavljeni su odnosi poverenja, što govori i da kineska meka moć daje rezultate. Kina pokušava da izgradi imidž da se razlikuje od drugih kao davalac razvojne pomoći kroz slobodne zone, neuslovljavanjem, odnosno izbegavanjem efekta *Prokrustove postelje*²⁶. Glavni akteri i nosioci prekomorskog, kineskog Pilot projekta u Africi bile su kineske kompanije. U traženju motiva za kineski program razvijanja prekomorskih slobodnih zona, izdvajaju se: težnja da se ostvari meka moć (*soft power*); motivi obezbeđenja sirovina/resursa, kao i razvojna država (*development state*), *pri čemu se koriste ekonomski instrumenti da promovišu kinesku ekspanziju u inostranstvu, primarno kao oblik državnog vođstva sa komercijalnim razlogom: da se pomogne profitabilnoj firmi da popravi odgovor na globalne ekonomske šanse, da se popune informacioni jazovi, ili da se smanje rizici i veliki transakcioni troškovi*. Kinezi su tradicionalno tajanstveni u vezi protoka svoje pomoći, kao i zvaničnog finansiranja (što nije samo deo diplomatskog manira, već i elemenat nacionalne kulture i tradicije). Kineska vlada je preko zvaničnih poseta, diplomatske pomoći i povremenim intervencijama, jasno stavljala do znanja *da je politički značaj zona za njih daleko veći od njihove ekonomske uloge*. Razvoj kineskih prekomorskih slobodnih zona je uspešan primer kako je kinesko ekonomsko državništvo kroz slobodne zone uskladilo dugoročne interese kineskih kompanija sa strategijskim interesima države.

Jedan pojas, Jedan put (*One Belt, One Road*) je inicijativa koja nosi veliki potencijal za zemlje da strategijski koriste STZ kao čvorišta za ekonomsku integraciju sa drugim zemljama *OBOR* projekta iz Evrope, Srednjeg istoka, Afrike i Azije. Ovo je jedan od primera moguće pozitivne interakcije između STZ-a i šire ekonomsko-političke integrativne oblasti.

²⁶ Prokrustova postelja je sinonim za neki proizvoljan oblik ili kalup u koji se silom nešto gura. Prokrust, antički razbojnik, imao je dve postelje: dugu i kratku. Ako bi mu prenoćio putnik visokog rasta, dao bi mu kratku postelju i skratio ga toliko da može stati u tu postelju. Ako bi putnik bio niskog rasta, dao bi mu dugu postelju i istežao dok ne bi ispustio dušu.

Bibliografija

- BBC, *Africa creates TFTA - Cape to Cairo free-trade zone*, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-africa-33076917>, 16/09/2015.
- Babić, Blagoje, "Odnosi Kine i Evropske unije: geoe ekonomska osovina u razvoju", *Međunarodni problemi*, Beograd, 2010, Vol. LXII, br. 3, str. 418-462.
- Babić, S. Blagoje, „Geoe ekonomija – stvarnost i nauka”, *Megarend revija*, Vol. 6 (1) 2009, str. 27-54.
- Balckwill, Robert D., & Harris, Jennifer M., *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA, 2016, p.20.
- Balckwill, Robert D., & Harris, Jennifer M., "The Lost Art of Economic Statecraft (Restoring an American Tradition)", *Foreign Affairs*, Essey, March/April 2016, pp. 99-110.
- Bräutigam, Deborah and Xiaoyang, Tang, "Economic statecraft in China's new overseas special economic zones: soft power, business or resource security?", *International Affairs* 88: 4 (2012), pp. 799-816.
- Bräutigam, Deborah and Xiaoyang, Tang, African Shenzhen : China's special economic zones in Africa, *Journal of Modern African Studies*, 49, 1 (2011), Cambridge University Press, Internet, http://www.american.edu/sis/faculty/upload/Brautigam_Tang_JMAS-2011.pdf, 01/07/2016, pp. 27-54.
- Farole, Thomas, *Special Economic Zones: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. Washington, DC: World Bank., 2011, Internet <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2268/600590PUB0ID181onomic09780821386385.pdf>, 15/09/015.
- Farole, Thomas, *Special Economic Zones: What have We Learned?* Washington, DC: World Bank, 2011, Internet, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/13/09/2015>.
- If Africa builds nests, will the birds come? - *Comparative Study on Special Economic Zones in Africa and China*, (UNDP)&(IPRCC), Working Paper series no.06.2015, Internet, Website: www.cn.undp.org, 17/03/2016, pp. 6-50.
- Koyama, Naoko, *SEZs in the Context of Regional Integration: Creating Synergies for Trade and Investment, Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Washington, DC: World Bank, 2011. p. 9.
- Kozomara, Jelena, *Spoljnotrgovinsko poslovanje*, Beograd, Institut za ekonomsku diplomatiju, 2005, str. 528.
- Kuper, Robert, *Raspad nacija - Pored i kaos u XXI veku*, Filip Višnjić - klub "PLUS", Beograd, 2007, str. 89.

- Luković-Jablanović, Dragica, „Government Measures with Impact on The Export promotion Through Free Zones“, *The Review of International Affairs*, vol. LXVI, No. 1160, Belgrade, October - December 2015, pp.121-140.
- Panda, Ankit, *Geoeconomics and Statecraft in the Asia-Pacific*, The Diplomat, Robert D.Blackwill and Jennifer Harris about geoeconomics and statecraft, Internet, <http://thediplomat.com/2016/05/geoeconomics-and-statecraft-in-the-asia-pacific/>,18/06/2016.
- PRD *Economic Profile*, HKTDC Research (2015) Internet, <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/Fast-Facts/PRD-Economic-Profile>, 17/09/2015.
- Teifenbrun, Susan, *U.S. Foreign Trade Zones and Chinese Free Trade Zones: A Comparative Analysis*, *Journal of International Business and Law*: 2015, Vol. 14: Iss. 2, Article 2. Internet, <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jibl/vol14/iss2/2> , 20/06/2016, pp. 212-215.
- Teifenbrun, Susan, “U.S. Foreign Trade Zones of the United States, Free-Trade Zones of the World, and their Impact on the Economy,” *Journal of International Business and Law*: 2013, Vol. 12: Iss. 2, Article 11, Internet, <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jibl/vol12/iss2/11>, 12/05/2016.
- The Economist, *Special economic zones, Political priority, economic gamble*, 04/04/2015, Internet, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21647630-free-trade-zones-are-more-popular-ever-with-politicians-if-not>, 12/06/2016.
- UNCTAD, *Enhancing The Contribution of Export Processing Zones to The Sustainable Development Goals*, New York and Geneva, 2015.

Dragica LUKOVIĆ-JABLANOVIĆ

**FREE ZONE: THE INSTRUMENT
OF ECONOMIC STATECRAFT**

ABSTRACT

To understand the use of instruments of geoeconomics means to understand the scope of political options and to look not just into the possible alternatives, but also into its consequences. The organizational concept of Free Trade Zones (FTZs) as a category of the Special Economic Zones (SEZs) proved to be more efficient than many traditional political instruments used for export stimulation, for attraction of direct foreign investments, as a means of social and demographic policy, or to achieve many other sensitive political goals. The economic interrelationship provided by the free zones offers some unconventional and unexpected political solutions for many problems.

This paper uses historical genesis of the free zones to make a comparative analysis of the ways and the levels of their use by the leading global powers China and America, in order to point out the potential that various categories of free zones offer by being implemented as a geoeconomical, and by extension as a geopolitical strategy. The quality of economic statecraft used by the leading world powers on one side and their balancing act between the profit and morals on the other, define by large not just the global position of their respective states, but the destiny of the world as well.

Key words: Free Trade Zones (FTZs), Special Economic Zones (SEZs), international relations, economic statecraft, geoeconomics, geopolitics, China, America.

UDK: 339.92(510)(54)
Bibliid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 153-165
Pregledni članak
Primljen: 8.10.2015.

Dr Pero PETROVIĆ¹
Dr Milenko DŽELETOVIĆ²

Indija i Kina u novom svetskom ekonomskom poretku

SAŽETAK

Tokom druge polovine XX veka Indija i Kina su više bili rivali nego partneri. Početkom XXI veka situacija se iz korena promenila tako da su ove dve zemlje više ekonomski i politički partneri nego li rivali na bilo kom polju. Indija i Kina projektuju svoje odnose da u budućnosti žive kao dobri susedi odnosno partneri. Odnosi između dve zemlje izazivaju globalnu pažnju. U toku je jedna postojana redistribucija svetske ekonomske i političke moći sa globalnog zapada na globalni istok, pri čemu su u glavnoj ulozi upravo ova dva azijska džina. Reč je o dve posebne civilizacije, sa dugom istorijom i nesumnjivim ambicijama da postanu i nezaobilazni akteri globalne politike. U tom procesu ove dve države sve više sarađuju a sve manje se sukobljavaju, kao što je to bilo u prošlosti.

Ključne reči: Indija, Kina, partneri, razvoj, odnosi, redistribucija, svet.

Uvod

Sve veći i intenzivniji nivo saradnje dve velike azijske zemlje izaziva i veliku pozornost (s odobravanjem ili brigom) brojnih, ne samo azijskih, zemalja.

¹ Prof. dr Pero Petrović, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: pera@diplomacy.bg.ac.rs

Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima - spoljnopolički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2016. godine.

² Prof. dr Milenko Dzeletović, Fakultet bezbednosti, Beograd. E-mail: milenkodz@telekom.rs (Predsednik Ekonomskog saveta SNS-a).

Rastuća saradnja na ekonomskom i finansijskom planu naziva se i “ples azijskih džinova”. Međutim, odnosi dve velike azijske države Kine i Indije nikad u XX veku nisu bili idilični. U prvom planu bili su politički nesporazumi, ideološke barijere, teritorijalne pretenzije, i drugi slučajevi koji su, s vremena na vreme, izazivali tenzije u njihovim odnosima. U ovom XXI veku i Indija i Kina, koje zajedno imaju 2,6 milijardi stanovnika, žele da okončaju eru takvih “turbulentnih” odnosa. Sada se u prvi plan, s pravom, nameću efikasniji ekonomski odnosi za koje se smatra da dve zemlje mogu najbolje da sarađuju. U 2014. godini ove zemlje su potpisale sporazum o ekonomskoj i trgovinskoj saradnji vredan preko 22 milijarde dolara. Sporazumima je obuhvaćeno više delatnosti, odnosno grana industrija, uključujući obnovljivu energiju, finansijski sektor, infrastrukture, telekomunikacije, luke, aerodrome i druge razvojne projekte.³ Osim političke ove dve zemlje sve više iskazuju i ekonomsku moć, koja je u neprestanom narastanju. Neosporno da su ove dve moći međuzavisne i da jedna “hrani” drugu.

Razvoj Indije

Razvoj Indije u svakom pogledu je očigledan, sveobuhvatan i odvija se u kontinuitetu na brojnim društvenim i ekonomskim poljima. Smatra se da savremena Indija predstavlja originalnu, dinamičnu i najmnogoljudniju svetsku demokratiju.⁴ Sa prosečnom godišnjom stopom rasta BDP-a od 5,8 odsto tokom protekle više od dve decenije Indija se svrstala među najbrže (najdinamičnije) rastuće ekonomije sveta, prema nominalnom BDP-u (u 2013. godini je bio 1.842 milijarde dolara), Indija se nalazila na 11. mestu svetske rang liste, a prema paritetu kupovne moći BDP-a je, 2013. godine, iznosio 4.962 milijarde dolara, što indijsku privredu, već sada, čini trećom ekonomijom u svetu.⁵ U poslednje dve godine (2014-2015) privreda Indije raste brže od privrede Kine, te prema najnovijim procenama (februar 2015) treća po veličini svetska ekonomija na sigurnom je putu da, po opsegu i tempu ekspanzije, nadmaši prvu. Pripremajući se za novu fiskalnu godinu, koja tamo počinje 1.aprila, indijska vlada objavila je nove projekcije rasta koje je svrstavaju među „visokoletače“ globalne ekonomije i stavljaju u ulogu predvodnika jata dinamičkih privreda.⁶ Za 2015. predviđen je rast do 8,5

³ Bred Bonner, (2015), *Make Way, World India Is one the Move*, Cristian Science Monitor, pristupljeno: 15.07. 2015.

⁴ Michael J. Brown, (1994), *Modern India: The Origins of an Asian Democracy.*, The Short Oxford History of the Moden World (2nd ed.), Oxford University Press.

⁵ New Global Poverty Estimates – What It Means for India, World Bank, pristupljeno 23.07. 2015. godine.

⁶ Pošto je, prethodno, metodologija izračunavanja ukupnog godišnjeg učinka ekonomije usklađena sa praksom većine industrijalizovanih zemalja, pokazalo se da su indijska ostvarenja i potencijali znatno veći nego što su to pokazivali dosadašnji brojevi odnosno

odsto i ako se to realizuje Indija će po tempu ekonomske ekspanzije, u ovoj kalendarskoj godini, prvi put nadmašiti Kinu. Treća po veličini svetska ekonomija (i prema projekciji MMF-a iz oktobra 2014. godine) time postaje dinamičnija od prve, a to je od 2014. godine Kina, koja je po istom izvoru, mereno metodologijom „pariteta kupovne moći“, u 2014. godini pretekla SAD. Kineski privredni rast za 2015. godinu projektovan je na sedam odsto, a u kontekstu sazrevanja i generalnog usporavanja „pregrejane“ kineske ekonomije. Po svojoj ekspanziji Indija se izdvaja i od ostalih zemalja članica BRIKS-a, odnosno rasta tih privreda koje su u neprestanom usponu (s obzirom da je Brazil zaglavljen u stagflaciji, a Rusija u recesiji zbog visoke cene glavnog izvoznog artikla, nafte, i negativnog dejstva zapadnih sankcija). Pri tome treba imati u vidu da je jeftina nafta (Indija uvozi 75 odsto svoje potrošnje) istinski poklon njenoj ekonomiji, prema nekim procenama vredan čak 50 milijardi dolara. Dakle, ako bi ove cene ostale na sadašnjem nivou Indija bi mogla da ubrza privredni rast i na preko 10 odsto godišnje i time postane lokomotiva globalne privrede, odnosno privreda sa najvišom godišnjom stopom rasta, u kontinuitetu više godina. Indija će se, verovatno, naći među 10 najvećih berzanskih (finansijskih) tržišta u razvoju kada FED, prvi put u poslednjih deset godina, krajem 2015. godine podigne kamatne stope izražene na godišnjem nivou.⁷ Najveći deo narastajućeg deficita tekućih plaćanja Indije (koji dosta opterećuje indijsku privredu), finansira se kroz doznake iz inostranstva, a ne prilivom investicija, dok su SAD i Kina, najveće izvozno tržište Indije. Indija ima najbrže rastući sektor telekomunikacija na svetu. Tokom 2011. i 2012. godine Indija je dobila 227 miliona novih korisnika telekomunikacionih usluga, a već u prvom tromesečju 2013. godine prestigla je Japan i postala treće po veličini tržište “pametnih” telefona posle Kine i SAD-a, sa tendencijom daljeg ubrzanog rasta. Na primer, u Indiji se nalazi sedam od petnaest najvećih svetskih kompanija u oblasti informacionih tehnologija koje se bave *outsourcing*-om, što je Indiju već 2009. godine svrstalo na drugo mesto u svetu odmah iza SAD-a, a u tome je odavno pretekla razvijene evropske zemlje.⁸ Indijski potencijali su svakako veliki, ali i prepreke su velike na putu njihove realizacije. Od predimenzionirane i tromer birokratije preko zastarelih i potrebama ekonomije neadekvatnih zakona, preterane regulative, loše infrastrukture, do zastoja na administrativnim granicama 27 saveznih država, što ima negativan odraz na nivo konkurentnosti indijske privrede. Međutim, indijska privreda ide dalje u sveuhvatne reforme, tako da je i najnoviji državni budžet reformski orijentisan. U njemu se veliki naglasak stavlja na proširenje i obnovu

indiktori. Tekući rast je tako revidiran sa 4,7 na 6,9 odsto, dok su prognoze za fiskalnu 2015. godinu umesto 7,4 sada projektovane na između 8,1 i 8,5 odsto.

⁷ Fedovo podizanje REPO stope, koje je nastupilo u septembru 2015. godine, stavilo je tačku na deceniju niskih kamatnih stopa u SAD-u, koje su podstakle tražnju za rizičnijim aktivama.

⁸ C. Talbolt, Asher, C.B., (2010), *India Before Europe* (1st. ed.), Cambridge University Press.

infrastrukture: za puteve, pruge, luke, aerodrome, i dr. Predviđa se da će ukupne investicije u infrastrukturu u 2015. godini iznositi preko 11 milijardi dolara. To što će indijska ekonomija rasti brže od kineske ne znači, međutim, da će je i preteći: BDP Indije (7,2 biliona dolara u 2014. godini) višestruko je manji od kineskog (117,6 biliona) – pa bi za dostizanje, s obzirom da Kina neće stajati u mestu, bile potrebne decenije. Ukupni budžet Indije za fiskalnu 2015. godinu projektovan je na 287 milijardi dolara, i za 5,7 odsto je veći od prošlogodišnjeg, uz deficit od 3,8 odsto BDP-a koji je za 0,2 odsto manji nego 2014. godine.⁹

Time konkurentnost indijske privrede raste pošto domaći proizvodi u inostranstvu postaju jeftiniji, a uvozni skuplji. Tada i druge države, a u cilju zaštite svoje konkurentnosti, postupaju na isti način, te pokretači valutnog rata moraju ponoviti postupak, što dovodi do prevelike količine novca na tržištu, što vrlo brzo dovodi do višeg nivoa inflacije koja smanjuje produktivnost i standard što može, zbog socijalnih nemira, opet dovesti do smanjenja konkurentnosti koja se odnosi na te zemlje.¹⁰ Čim inflacija, naročito u velikim ekonomijama, znatnije poraste štediša povlače štednju i kupuju devize što dovodi do još veće devalvacije i naglog ubrzanja inflacije, naročito u privredno slabijim državama. Svakako da ekonomska politika koju vodi Indija to treba da ima u vidu te da se prilagođava situaciji na globalnom finansijskom tržištu. Stoga treba imati u vidu da je Indija druga po redu zemlja u svetu u pogledu poverenja u državne institucije, navedeno je u izveštaju Edelmana, najveće svetske firme za odnose sa javnošću. U anketi 27 zemalja među ljudima sa visokim obrazovanjem utvrđeno je da je poverenje u institucije u Indiji naglo poraslo u 2015. godini i da iznosi 79 procenata (na prvom mestu su Ujedinjeni Arapski Emirati sa 84 odsto), sa tendencijom daljeg rasta.¹¹ Privreda Indije će, prema procenama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), verovatno u 2015. godini ostvariti rast od 7,5 odsto, čime će nadmašiti rast od prethodne godine od 7,3 odsto, koji je do tada bio najveći u regionu i u zemljama BRIKS-a.

Razvoj Kine

Privreda Kine je već više od trideset godina u silnom zamahu beležeći godinama visoke stope rasta, tako da je, početkom 2015. godine, postala prva ekonomija sveta. Sve veće angažovanje Kine na međunarodnom planu, devalvacija juana (zbog povećanja izvoza) i kineski lov “na odbegle lisice” (korumpirane funkcionere) dovele su do toga da se o Kini govori kao o

⁹ World Bank, Annual Report, 2014. pristupljeno 11.07. 2015

¹⁰ Pero Petrović, 2014, *Međunarodne finansije u novoj arhitekturi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 112.

¹¹ Susan Bose and Artur Jalal, (2011), *Modern South Asia History, Culture, Political Economy* (3rd ed.) Routledge.

pritajenoj sili i moći „crvenog zmaja“. Sredinom avgusta 2015. godine Narodna banka Kine je dodatno oborila vrednost juana (za 1,6 odsto u odnosu na američki dolar) samo dan nakon što je objavila jednokratnu devaluaciju nacionalne valute (1,9 odsto) sa ciljem jačanja uloge tržišta u određivanju kursa monete druge najjače ekonomije sveta. Odluka o radikalnoj devaluaciji juana usledila je u situaciji kada kineskoj ekonomiji preči najveći pad privrednog rasta u poslednjih 25 godina, zbog čega berze sumnjaju da se Kina pridružila neobjavljenom „globalnom ratu valuta“. Dakle, neočekivana devaluacija juana, a potom i „korekcija“, izazvali su različite reakcije na više strana: izvesnu paniku na finansijskim berzama, opreznu podršku MMF-a, uzdržanu reakciju SAD-a, ali i nezadovoljstvo američkih finansijera. Najpre, osetljive berze svih azijskih poslovnih partnera Kine (od Indonezije i Malezije, do Australije, Južne Koreje, Tajlanda i Novog Zelanda) odmah su zabeležile novi pad vrednosti akcija i domaćih valuta. Strmoglavni pad vrednosti akcija brzo se razlio u Evropi, pa su nemački proizvođači automobila i industrija luksuzne robe stoga, zabeležili najveći pad vrednosti akcija zbog osetnog poskupljenja proizvoda koji isporučuju na kinesko tržište. Međutim, s obzirom na međunarodne i kineske finansijske prilike, za sada, nema osnove za kontinuirani pad deviznog kursa juana, smatraju kineski finansijski eksperti, mada je ovo najveća pojedinačna devaluacija juana još od 1994. godine. Stoga američki stručnjaci smatraju da osetna devaluacija juana unosi pretnju deflacije globalnoj ekonomiji. S druge strane, Kina smatra da su ove promene još jedan korak prema većoj ulozi tržišta u određivanju kursa svoje nacionalne valute. SAD i Japan su najveći protivnici ideje da kineski novac bude uvršten u globalnu „korpu valuta“. Svetski finansijski krugovi smatraju da je povećanje kineskih zlatnih rezervi, s jedne strane, i podsticaj tržišnom formiranju vrednosti nacionalne valute (na čemu takođe insistira i MMF), deo strategije kineskih finansijskih stručnjaka u cilju internacionalizacije juana. Kineska ekonomija je ogromna, jedna od najvećih na svetu, nema gotovo nijedne nacionalne ekonomije da nije s njom povezana mnogostrukim vezama spoljne trgovine i investicijama. Zato je toliko značajno šta se na njenom tržištu kapitala događa, jer to tržište odslkava stanje cele privrede.

Pregled br. 1. Najvažniji pokazatelji kineske ekonomije

R. br.	Pokazatelj	Indikator
1.	Privredni rast	sedam odsto godišnje
2.	Inflacija	1,4 odsto
3.	Javni dug	45 odsto BDP
4.	Državne rezerve	3.690 milijardi dolara
5.	SHIBOR (pandan za LIBOR i EURIBOR)	1,879 procenata
6.	PDV	6 procenata, a 3 odnosno 4 posto za mala i srednja preduzeća. Mikro firme oslobođene poreza.
7.	Među 500 najvećih kompanija	106 iz Kine, 128 iz SAD, i 54 iz Japana.
8.	jedan dolar vredi 6,4 juana	01.09.2015 godine

Izvor: Eurostat, 02.09.2015.

Među 500 najvećih kineskih kompanija i dalje je veći broj državnih nego privatnih, ali raste broj privatnih. Potom SHIBOR (SHANGHAI INTERBANK OF FRED RATE) je na visokom nivou od 1,879 procenata, što je dokaz da Kina štampa manje novca bez pokrića. Nastojanje Kine da uđe na evropsko tržište tumači se kao još jedan od znakova otvaranja ovog industrijskog džina prema svetu. U tom kontekstu globalnu pažnju je, u poslednje vreme, najviše privuklo osnivanje Azijske banke za investicije u infrastrukturi (AIIB). Krajem 2014. godine predstavnici 21 zemlje potpisali su osnivački memorandum o uspostavljanju ove banke (do sredine 2015. godine ukupno je bilo 57 osnivača, među kojima je 37 zemalja regiona i 20 van njega, od toga 18 evropskih). AIIB je dobio podršku Svetske banke, Azijske razvojne banke i drugih međunarodnih banaka za razvoj, kako na univerzalnom tako i na regionalnom nivou. U velikoj meri kineska privreda zavisi od trgovine morima i okeanima, te su pomorski putevi izuzetno značajni za kinesku privredu. Kina uvozi ogromne količine sirovina, ali i izvozi velike količine gotove robe, pre svega u SAD. Kineski izvoz ide najvećim delom preko luka u Šangaju i Hongkongu. Kineska centralna banka je sredinom 2015. godine da bi stimulisala kinesku posustalu privredu uvela nove mere, od kojih su dve najznačajnije: snižavanje kamatnih stopa i nivoa obaveznih rezervi. Obe mere su zamišljene kao mogući stimulans privredi jer teorijski povećavaju količinu novca koje banke mogu da izdvajaju za kredite i višenamenske pozajmice. Osim toga, uloga Kine u razvoju Istočne i Centralne Evrope povećava se svake godine. Jedinostveni tržišni potencijal i geografske prednosti Srednje i Istočne Evrope, izgrađeni i planirni infrastrukturni

projekti i raznoliki mehanizmi saradnje između Kine i ove grupe evropskih zemalja zajedno postavljaju realističan temelj za uspostavljanje Ekonomskog pojasa Puta svile. Kina ima tri moguća pristupa u pogledu Ekonomskog pojasa Puta svile:¹² model razvoja u etapama, model razvoja koridora i model jednakog razvoja Istoka i Zapada. Izbor jednog od tri navedena pristupa imaće značajnih posledica po način na koji bi zemlje Srednje i Istočne Evrope mogle da formulišu budući odnos sa Kinom.

Ekonomska saradnja

Kina u svom spoljnopolitičkom angažmanu primenjuje različite modele ekonomske saradnje, u zavisnosti koje su zemlje ili grupacije zemalja u pitanju. Na primer, primena regionalnog pristupa u vidu jačanja odnosa sa zemljama Srednje i Istočne Evrope „može se smatrati probom kineske spoljne politike i u ovom delu sveta.“¹³ U drugim slučajevima primenjuju se i drugi modeli ekonomske saradnje. Uglavnom, tokom druge decenije XX veka ekonomska saradnja Indije i Kine se sve više intenzivira, a poslovne veze postaju sve šire. Indija je, pre svega, zainteresovana za kineske investicije u infrastrukturu. S druge strane, Kina je nestrpljiva da angažuje višak svojih finansijskih (4.000 milijardi dolara) rezervi i proizvodnih kapaciteta, kako bi amortizovala primetno usporavanje ekonomskog rasta koje postaje neizbežno sa „sazrevanjem“ njene privrede. S druge strane, indijska preokupacija je i da se smanji trgovinski deficit od oko 40 milijardi dolara (2014. godine) u ukupnoj razmeni od preko 70 milijardi dolara. Kina je ovom problemu izašla u susret indijskoj strani pristavši da se osnuje zajednička operativna grupa za ovaj problem (sredinom 2015. godine u Pekingju je potpisano ukupno 24 sporazuma o raznim aspektima saradnje, a u Delhiju je 2014. godine potpisano 12 sporazuma). S druge strane, treba imati u vidu da ove dve zemlje nesmetano saraduju u BRIKS-u, grupaciji koja obuhvata pet ekonomija u usponu. Partneri su (na kinesku inicijativu) i u novoosnovnoj Azijskoj infrastrukturnoj investicionoj banci (AIIB), što navodi na zaključak da Indija i Kina u svojim odnosima, u stvari, primenjuju formulu koja je već razrađena u odnosima Kine i Amerike:¹⁴ istovremeno rivalstvo i partnerstvo. Osim toga, treba imati u vidu da Indiji mnogo zaziru od narastajuće ekonomske saradnje Kine i Pakistana, te ona i sa svoje strane proširuje ekonomsku saradnju sa Iranom i drugim zemljama u regionu. Obe privrede su i pored svetske ekonomske krize u

¹² Zuokui Liu, The role of Central and Eastern Europe in the building of silk road economic belt, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, br. 2-3/2015, str. 195.

¹³ Tiaping Kong, 16+1 Cooperation Framework: Genesis, Characteristics and prospect, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, br. 2-3/20015, str. 185.

¹⁴ *Politika*, dnevni list, Beograd, 18. maj 2015, str. 4.

velikom zamahu. Tako, na primer, osam među deset indijskih biznismena koji očekuju privredni rast, takođe, planiraju da zaposle više radnika u narednih pet godina. Očekuje se da to povećanje iznese u proseku jednu trećinu u odnosu na broj sada zaposlenih u kompanijama čiji su rukovodioci anketirani.¹⁵ Prema predviđanjima OECD prosečni globalni privredni rast u narednih pet decenija, odnosno do 2060. godine, bio bi oko tri odsto, a Kina i Indija će do tada u ekonomskom pogledu preteći SAD, koje će se naći na trećem mestu (ispred Brazila). Predviđa se da će bruto društveni proizvod Azije povećati za 18 odsto (a zemalja u usponu za 28 odsto), čime će preuzeti vodeću ulogu u svetskoj ekonomiji.¹⁶ Potom se predviđa da će udeo Kine i Indije u ukupnom svetskom BDP-u dostići 50 odsto, a eurozone će biti dvostruko smanjen i sveden na tri odsto, te SAD-a sa 23 odsto u 2014. godini na 16 odsto. U Kini i Indiji BDP po glavi stanovnika 2060. godine biće usedmostručen, zahvaljujući povećanju produktivnosti i višem stepenu obrazovanosti nacija, odnosno višem stepenu razvoja. U budućnosti saradnja ove dve velike ekonomije zasnivaće se na više faktora, od kojih su najznačajniji:¹⁷ povećani nivo obrazovanosti i obučenosti radne snage, otvorenosti nacionalnih ekonomija, izgrađenosti institucija, unapređivanja efikasne fiskalne politike, kao i podizanju nivoa državne regulacije i populacije. Zatim će obe zemlje naročitu pažnju usmeravati ka poboljšanju sledećih indikatora svojih privreda, posmatrajući svetski nivo: globalna konkurentnost, tržišna kreativnost, razvijenost bankarskog sistema, poslovnu kreativnost i inovativnost.

Neslaganja Indije i Kine

Tokom dugogodišnje istorije ove dve zemlje su imale (i još uvek imaju) izvesna neslaganja, pre svega u političkoj, odnosno, teritorijalnoj sferi koja se odnosi na regulisanje granice. Zato se prilikom susreta lidera dve zemlje koristi termin „prineprijatelji“ u njihovim odnosima.¹⁸ Neslaganja se odnose na dugogodišnje granične sporove, koji su nasleđeni još pre više od sto godina, za vreme kad ni Kina niti Indija nisu „crtale“ svoje granice. Naime, teritorijalni spor zbog kojeg su dve zemlje u jesen 1962. godine vodile jednomesečni pogranični rat nije ni blizu toga da bude rešen. Razlog je indijsko-kinesko sporenje oko granice, koja je duga čak 4.000 kilometara (pri čemu je problematično samo 2.000), jeste što je ona definisana u pregovorima

¹⁵ Jung Alamgir, (2014), *India s Open Economy, Rivarly, Continuity*. Taylor&Francis.

¹⁶ *The World in 2050: The Accelerating Shift of Global Economic Power: Challenges and Opportunities*, Pricewaterhouse Coopers, January 2011, Pristupljeno: 23.07. 2011.

¹⁷ Romila Thapar, (2013), *Pengium history of early India: from the origines to A.D. 1300*, Pengium Books., pristupljeno: 19.02. 2015.

¹⁸ Na primer, u Indiji mediji smatraju da su na kineskoj nacionalnoj televiziji izvršili „kartografsku agresiju“ prikazavši mapu na kojoj je deo indijske države Aranučal Pradeš prikazan kao „južni Tibet“.

vođenim 1913-1914. godine između britanske kolonijalne uprave u Indiji i tadašnje vlade Tibeta (koja je nezavisnost proglasila 1913. godine), dok se s tim nije saglasila i tadašnja republikanska Kina (Tibet je postao deo Kine, sa statusom autonomnog regiona, 1951. godine). Rat vođen 1962. godine Indija je izgubila, u Arnučal Pradešu (saveznoj državi koja je teritorijalno velika koliko i Srbija, ali ima samo 1,4 miliona stanovnika) i uspostavljena je „linija aktuelne kontrole“, te je Kina nastavila da najveći sporni deo teritorije, pa povremeno i deo Arnučal Pradeša, tretira kao „jug Tibeta“ odnosno kao svoj integralni deo. Na to je Indijce podsetila i kratkotrajnim upadom preko „linije kontrole“ prilikom posete predsednika Indije ovoj saveznoj državi.¹⁹

Zvaničan kineski stav je, i dalje, da je Indija okupirala 38.000 kvadratnih kilometara (od oko 90.000) teritorije Aranučala, dok Indijci godinama tvrde da je Kina prisvojila 38.000 kvadratnih kilometara. Uprkos ovome, bilateralni odnosi su poslednjih godina dosta poboljšani, i obe strane se sa ovim teritorijalnim sporom suočavaju „sa strateškim strpljenjem i zrelošću“ koje se demonstrira skoro svaki dan.²⁰Obe države su istovremeno u svojevrsnom „geopolitičkom plesu“ nastojeći da realizuju svoje suštinske nacionalne interese i ambicije. Indija je, s duge strane, zabrinuta zbog narastajućeg kineskog uticaja u regionu.²¹ Kina je sve prisutnija u Mjanmaru (Burma), Bangladešu, Šri Lanki i Nepal. Na geopolitičkom planu, Indija se dotle приметно svrstava sa azijskim zemljama koje strahuju od prevelike kineske moći: Japanom, Južnom Korejom i Vijetnamom. Osim toga, kinezi ulaze u niz poslovnih aranžmana sa Pakistanom za koji Indijci smatraju da im je neprijateljska zemlja.²² Saradnja Kine i Pakistana je naročito proširena po osnovu dva kineska projekta: Putu svile i Pomorskom putu svile. Te projekte, u koje je Kina uključila tridesetak zemalja (od toga i više evropskih), nastoji da realizuje do 2020. godine kako bi otvorila put svojoj robi za brži i lakši plasman.

Indija i Novi put svile

Ekonomisti i političari ne treba da su u dilemi - ekonomski pojas novog puta svile predstavlja kineski prodor na zapad ali i odgovor na azijske

¹⁹ Tada je indijskom ambasadoru u Pekingu uručena protesna nota, u kojoj je poručeno da poseta „podriva kineski teritorijalni suverenitet, prava i interese“.

²⁰ Na primer, to je Indija pokazala smanjivši na pola specijalni bataljon od 90.000 ljudi koji je prethodna vlada 2013. godine osnovala specijalno za odbranu teritorije Aranučal Pradeša.

²¹ U fokusu je, pri tome, kineska bliskost sa indijskim arhineprijteljem Pakistanom, preko čije teritorije Kina namerava da izgradi putni koridor do obale Arapskog mora, odnosno Indijskog okeana (luka bi bila Gvadar, relativno blizu granice sa Iranom), pri čemu jedan deo trase prelazi preko teritorije zbog koje su Indija i Pakistan vodili tri rata. Da bi parirala tome, Indija planira da izgradi luku u iranskom regionu Čabahar, na sličnom odstojanju od granice sa Pakistanom.

²² Na primer, sredinom 2015. godine otvorena je prva solarna elektrana koju su u Pakistanu podigli Kinezi, a koji pati od teških energetske nestašice i restrikcija struje.

izazove. Uostalom, ciljevi ekonomskog pojasa novog puta svile su:²³ ublažavanje političkog nezadovoljstva lokalnog stanovništva u pokrajini Sindangu, osiguranje energetske bezbednosti Kine, stvaranje alternativnog kopnenog puta za transport kineske robe, stvaranje miroljubive klime u regionu. Pri tome, imajući u vidu razvoj indijsko-kineskih odnosa koji se mogu okarakterisati kao istovremeno partnerstvo i rivalstvo Indija nastoji da parira kineskom projektu nazvanom novim Putem svile. S druge strane, mogućnost da Iran u dogledno vreme bude oslobođen sankcija međunarodne zajednice i bude otvoren za poslovanje sa svetom podstakla je Indiju da ubrza projekat oko koga se odavno dogovorila sa Iranom, i tako stane na put kineskom planu za pretvaranje indijskog rivala Pakistana u regionalno čvorište za robnu razmenu. Ugovor prema kojem će Indija podići luku u Kabaharu u jugoistočnom Iranu, dve zemlje su potpisale sredinom 2015. godine. Uz 220 kilometara dugačak drum od Kabahara do zapadnog Avganistana, u čiju je izgradnju Indija već uložila oko 100 miliona dolara, luka bi kompletirala koridor kojim bi Indija mnogo brže transportovala svoju robu do centralne Azije i Persijskog zaliva, a potom i dalje. Upravo ta, čisto ekonomska korist, bila bi dovoljan mamac, ali Indijci imaju političku računicu jer bi se nova luka nalazila uz onu u Gvadaru, koji je sa druge strane granice u Pakistanu. Gvardarska luka je, još pre nekoliko godina, prepuštena operateru iz Kine, koja je, takođe, sredinom 2015. godine sa pakistanskom vladom potpisala ugovor o izgradnji 3.000 kilometara dugačkog drumsko-železničkog koridora koji bi tu luku povezo sa kineskim regionom Singđijangom. Koridor bi predstavljao deo kineskog Puta svile, kojim bi Kina lakše dostavljala svoje proizvode do Bliskog istoka, Afrike i Evrope, i uključivao bi cevovode za naftu i gas do Kine, odnosno njenih unutrašnjih teritorija.²⁴ Osim toga, što za Kinu nije zanemarljivo, nusefekat, celokupno ulaganje će iznositi 46 milijardi dolara, što višestruko premašuje sumu koju Pakistan dobija od SAD-a. Nevoljna da Pakistanu prepusti ulogu regionalnog lidera u transportu roba i zanemari njegovo zbližavanje sa Kinom, sa kojom takođe ima odnose vruće-hladno, Indija je požurila sa stvaranjem konkurentskog koridora koristeći napredak u pregovorima o iranskim nuklearnim kapacitetima, koji nagoveštava kraj „iranskih“ sankcija. Uostalom, da se sa Iranom moglo poslovati u proteklom periodu, luka u Kabaharu, verovatno, bi već bila izgrađena jer ta namera dveju zemalja potiče još iz 2003. godine, a obustavljena je zbog uvođenja sankcija Iranu i njegovog, neodobrenog, nuklearnog programa. Međutim, Indija je u 2014. godini najavila oživljavanje tog projekta. U međuvremenu je Iran predložio da

²³ Jasminka Simić, Ekonomski pojas novog puta svile: kineski prodor na zapad ili odgovor na azijski izazov, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, br. 2-3/20015, str. 199-201.

²⁴ David Farrell, Beinhocker Ernest, (2014), *Next Big Spenders: India s Middle Class*, McKinsey&Company, pristupljeno: 22.08.2015.

potpišu sporazum o slobodnoj trgovini, čiji bi prvi korak mogla biti bescarinska zona oko Kabahara koji tek treba da se gradi.²⁵ S druge strane, prema američkom mišljenju ovakvi potezi Indije bili su prebrzi (ishitreni), te su ih upozorili da upore dinamiku sklapanja ugovora sa Iranom, sve dok se ne postigne konačan dogovor o popuštanju i ukidanju sankcija prema njemu. Međutim, treba imati u vidu da i druge zemlje, poput Rusije, sklapaju sporazume sa Iranom, učestvujući u trci za zauzimanje dobre pozicije za poslove sa Iranom čim sankcije padnu. Pa čak i amerikanci (njihove kompanije) učestvuju u toj trci.²⁶ Upravo zbog toga je Iran odbio ponudu Indije za izvorište gasa Fizard B, mada je Indija (kako tvrde iranski mediji) bila spremna da se obaveže za ulaganje u investiciju vrednu nekoliko milijardi dolara. Inače, indijski poslovni ljudi su najoptimističniji u Aziji kada su upitani o sposobnosti za ubrzani ekonomski rast, a prioritet im je da se, što brže, šire u inostranstvu.²⁷ Stoga Indiju, poslednjih desetljeća nazivaju zemljom nade i poverenja. Prema upravo objavljenoj studiji Standard Chartered, britanske multinacionalne kompanije iz oblasti bankarstva i finansijskih usluga, 97 odsto vodećih ljudi iz sveta biznisa, koji posluju u Indiji, uvereni su da će se njihovi poslovi uvećavati u narednih pet godina. Predviđena je prosečna stopa rasta prometa od 54 odsto.²⁸ S druge strane, mnogi analitičari predviđaju još ubrzaniji rast nakon niza sporazuma postignutim sa Kinom.

Zaključak

Kina i Indija su početkom XXI veka najdinamičnije globalne privrede: prva je još od 1989. rasla po prosečnoj stopi od devet odsto, dok je Indija u ovom veku, sa privrednim rasom od sedam odsto, odmah iza Kine sa velikim izgledima da tempo njenog ekonomskog razvoja već u 2015. godini nadmaši kineski. Sporazumi o dugoročnoj saradnji ove dve zemlje obuhvataju, pre svega, ekonomiju ali i oblasti nauke i tehnologije, turizma i telekomunikacija, i drugo. Kina koja ne krije da želi da postane pomorska sila, pre svega da bi na Pacifiku i u Indijskom okeanu parirala Americi, ali u regionu to izaziva i zabrinutost suseda. U stvari, Indija već duže vremena brine zbog intenziviranja kineskog prisustva u njenom susedstvu. Međutim,

²⁵ Indija je sredinom 2015. godine u Iran poslala i delegaciju koja je razgovarala o mogućim energetskim, trgovinskim i infrastrukturnim projektima i poslovima.

²⁶ Ukoliko je verovati najavi iranskog ministarstva za naftu, i Amerikanci će uskoro doći u Teheran da razmotre eventualne prilike za ulaganja u energetiku. Uostalom, Iran svakako računa na buduću veliku saradnju i zainteresovanost za svoja nalazišta nafte i prirodnog gasa, pa ne mora žuriti da prepusti prava na njih jer tek očekuju dobre ponude.

²⁷ *The Economist*, London, 25.09.2015, p. 8.

²⁸ World Bank, *Inclusive Growth and Service Delivery: Building on India's Success*, Washington, D.C. Pristupljeno: 23.08. 2015.

i pored svega ekonomska saradnja se produbljuje ali i politička jača. Obe zemlje se zbližavaju sa trećim „važnim igračem“ na svetskoj sceni i time pokazuju svoju „stratešku anatomiju“, što je još jedna potvrda da je prošlo vreme „sveta jedne sile“. U budućnosti se očekuje novo produbljivanje saradnje (i minimiziranje napetosti oko spornih pitanja) ova dva ekonomska i politička džina u Aziji koji zajedno imaju trećinu svetskog stanovništva. U svetlu globalne finansijske krize, Indija je manje izložena rastućim troškovima finansiranja u dolarima i usporavanju kineske privrede, a to su dve najveće poteškoće za finansijska tržišta u razvoju. Smatra se da je, u okviru izuzetno loših perspektiva za tržišta u razvoju, Indija relativno sigurno utočište, za razliku od drugih privreda zemalja u razvoju (npr. Brazil) čije su privrede u „slobodnom padu“ sa mnoštvom političkih briga. S obzirom na ekonomski rast Kine i Indije u narednom periodu biće povećana njihova uloga o odlučivanju o ostalim pitanjima poput klimatskih promena, globalne bezbednosti i globalne razvojne ekonomske politike.

Bibliografija

- Asher, C.B., Talbolt, C., (2010) *Before Europe* (1st. ed.), Cambridge University Press.
- Alamgir, J., (2014), *India s Open Economy, Rivarly, Continuity*. Taylor&Francis..
- Bonner, B., (2015), *Make Way, World Is one the Move*, Cristian Science Monitor, pristupljeno: 15.07. 2015.
- Bose, S., Jalal, A., (2011), *Modern South Asia History, Culture, Political Economy* (3 rd ed.) Routledge.
- Brown, J.M. (1994), *Modern India: The Origins of an Asian Democracy.*, The Short History of the Moden World (2nd ed.), Oxford University Press.
- Farrell, D., Beinhocker, E., (2014), *Next Big Spenders: India s Middle Class*, McKinsey&Company, pristupljeno: 22.08.2015.
- Kong Tiaping, 16+1 Cooperation Framework: Genesis, Characteristics and prospect, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, br.2-3/20015, str.185.
- Liu, Zuokui, The role of Central and Eastern Europe in the building of silk road economic belt, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, br. 2-3/20015, str. 195.
- New Global Poverty Estimates - *What It Means for India*, World Bank, pristupljeno 23.07.2015.
- Petrović, Pero, 2014, *Međunarodne finansije u novoj arhitekturi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
- Politika*, dnevni list, Beograd, 18. maj 2015.

Simić, Jasminka, Ekonomski pojas novog puta svile: kineski prodor na zapad ili odgovor na azijski izazov, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, br. 2-3/20015, str. 185.

Thapar, Romila, (2013), *Pengium history of early India: from the origines to A.D. 1300*, Pengium Books., pristupljeno: 19.02. 2015.

The World in 2050: The Accelerating Shift of Global Economic Power: Challenges and Opportunities, Pricewaterhouse Coopers, January 2011, Pristupljeno: 23.07. 2011.

World Bank, *Annual Report*, 2014. pristupljeno 11.07. 2015.

Pero PETROVIĆ, PhD
Milenko DŽELETOVIĆ, PhD

INDIA AND CHINA IN THE NEW WORLD ECONOMIC ORDER

ABSTRACT

During the second half of the twentieth century, India and China were more rivals rather than partners. At the beginning of the twenty-first century, the situation has radically changed so that these two countries were more economic and political partners rather than rivals in any field. India and China projected their relations in order to live as good neighbors and partners in the future. Relations between these two countries cause the global attention. There is an ongoing steady redistribution of global economic and political power from the global West to the global East, where the main roles have precisely these two Asian giants. It is about two separate civilizations with a long history, and undoubted ambition to become the indispensable actors in global politics. In the process, the two countries cooperate more and confront less, as it was in the past.

Key words: India, China, partners, development, relationships, redistribution, world.

VREME SJAJA, VREME TAME - DIPLOMATE U VRTLOGU ISTORIJE OD XIII VEKA DO 1941. GODINE

Duško Lopandić, *Vreme sjaja, vreme tame- diplomate u vrtlogu istorije od XIII veka do 1941. godine*, Arhipelag, Beograd, 2015. str. 333.

Krajem 2015. godine u izdanju „Arhipelaga“ iz štampe je izašla knjiga dr Duška Lopandića, profesionalnog diplomate i stručnjaka za evropsko pravo i regionalne odnose, pod nazivom „*Vreme sjaja, vreme tame*“. Za razliku od prethodne autorove knjige posvećene srpskoj diplomatiji XIX veka „*Poslužiti svome dragom otečastvu*“, koja se bavi međunarodnim odnosima Srbije i prikazom izgradnje pojedinih državnih i diplomatskih institucija, „*Vreme sjaja, vreme tame*“ obuhvata period od kraja XIII veka do 1941. godine. Knjiga je koncipirana u tri tematske celine, u vidu priča i scena iz života znamenitih ličnosti koje su ostavile važan trag u diplomatskoj istoriji Srbije.

U prvom tematskoj celini „*Prethodnici: u osvjet modernne diplomatije*“ autor vodi čitaoca kroz istorijsko putovanje od XIII do početka XIX veka i upoznaje ih sa srednjovekovnom diplomatijom Srbije, koja je bila pod jakim uticajem diplomatskih običaja nastalih u Vizantiji. Kroz slikovito ispričane istorijske priče čitaoci se upoznaju sa diplomatskim pregovorima koji su prethodili sklapanju braka srpskog kralja Milutina i vizantijske princeze Simonide Plaeolog. Od XV veka sve više laika, poput trgovaca, plemića i vitezova, postaju nosioci tadašnjih diplomatskih funkcija. U ime starog Dubrovnika diplomatske poslove su vršili poklisari - dva plemića, jedan stariji sa iskustvom i drugi mlađi bez iskustva. Svojom spretnošću, lukavstvom, a često i podmićivanjima pokušavali su da održe položaj male Dubrovačke Republike između moćnog Osmanskog carstva s jedne, i Venecije, s druge strane. U ovom periodu istorije, mnoge ličnosti sa naših prostora učestvovala su u kreiranju svetske politike, kao sluge stranih gospodara. Jedan od njih je veliki vezir Osmanskog carstva Mehmed-paša Sokolović, koji je u ime sultana zaključivao ugovore o miru ili prijateljstvu sa Venecijom, Persijom, Firencem, Španijom, Rusijom, Engleskom, posebnu pažnju posvećujući odnosima sa susednom Austrijom. S druge strane, grof Sava Vladislavljević Raguzinski, srpski diplomata u službi Petra Velikog, bio je na čelu diplomatskog poslanstva Ruskog carstva 1728. godine, prilikom zaključenja Kjahtinskog

ugovora sa Kinom. Ovim ugovorom Rusija i Kina su uspostavile „večni mir“, utvrdile državne granice, dogovorile način uzajamnih diplomatskih veza i način trgovine.

„*Vostani Srbije: od srpskog ustanka do svetskog rata*“ naziv je druge tematske celine koja obuhvata diplomatske aktivnosti srpske (i crnogorske) države u periodu od XIX do početka XX veka. Čitoci se upoznaju sa aktivnostima srpskih kapuće-hija u Carigradu, funkciji veoma sličnoj današnjoj diplomatskoj, koju su obavljali mnogi naši značajni državnici poput Stojana Novakovića, Jovana Ristića, Vladana Đorđevića i drugih. U ovom istorijski neizmerno važnom periodu za sticanje srpske državnosti, upoznajemo se sa naporima i diplomatskim „borbama“ Dositeja Obradovića, Petra I Cetinjskog, prote Mateje Nenadovića na Bečkom kongresu, kao i Jovana Ristića na Berlinskom kongresu, kako bi naš narod stekao nezavisnost i uzdigao se na nivo slobodnog evropskog naroda. Viševjekovni naponi naših diplomata se možda najbolje ogledaju u „Načertaniju“ Ilije Garašanina i rečima „Srbija se mora u red ostalih evropskih država postaviti“ ... „koja će se moći među Austrijom i Rusijom održati“. Istorijske 1878. godine Srbija stiče nezavisnost na Berlinskom kongresu. Ovaj događaj je od strane tadašnjih diplomata dvojako tumačen - Jovan Ristić ga je smatrao uspehom za Srbiju, dok ga je Stojan Novaković gledao kao strašnu kaznu kojom je srpski narod raspolučen odvajanjem Srbije i Crne Gore. Aneksiona kriza Bosne i Hercegovine od strane Austrougarske 1908. godine predstavljala je veliki udarac za nacionalni interes tadašnje srpske države.

Treći deo knjige naslovljen je kao „*Uspon i pad embahada: Diplomacija Kraljevine Jugoslavije između dva svetska rata*“. Završetak Prvog svetskog rata doveo je do ujedinjenja južnoslovenskih naroda i stvaranja Kraljevine Jugoslavije. Novostvorena država je imala komplikovane spoljnopoličke odnose sa susedima, ali i mnoštvo unutrašnjih sukoba i previranja. Novostvorena Kraljevina vodila je diplomatski promenjivu politiku koja se može podeliti na dva perioda. Prvi period, koji traje od završetka Prvog svetskog rata do ubistva kralja Aleksandra u Marseju 1934. Godine, karakteriše blisko savezništvo sa Francuskom i teška diplomatska borba sa Italijom, Bugarskom i Mađarskom. Jačanjem fašizma u Evropi, vlada Milana Stojadinovića udaljava se od saradnje sa Francuskom i okreće fašističkim silama, Italiji i Nemačkoj. Dramatični događaji pristupanja Trojnom paktu, obaranja namesništva i Vlade, i konačnog bombardovanja Beograda 6. aprila 1941. godine slikovito su dočarani pričama o delovanju kneza Pavla, razgovorima Milana Stojadinovića i Galeaca Čana i aktivnostima tadašnjeg poslanika u Berlinu, Ive Andrića. U ovom izuzetno važnom periodu naše istorije diplomatsku aktivnost vršili su i poznati književnici Jovan Dučić, Stanislav Vinaver i Miloš Crnjanski. Njihovi diplomatski usponi i padovi zabeleženi su u ovom delu knjige.

Diplomatija sama po sebi predstavlja veštinu pregovaranja sa stranim državama i skup aktivnosti vođenja spoljne politike jedne države. Bogata

istorija Srbije iznedrila je veliki broj diplomata, koji su u većoj ili manjoj meri uticali na spoljnu politiku i svoje ime upisali u istoriju. „*Vreme sjaja, vreme tame*“ neposredno približava čitaoce velikanima naše istorije i čini da kroz priče bliže osete sve etape diplomatskih pregovora, kao i lične i moralne drame sa kojima su se diplomate suočavale u različitim istorijskim periodima i spoljnopolitičkim okolnostima. Pisana jednostavnim i slikovitim jezikom, ova knjiga predstavlja dragocen izvor podataka ne samo za stručnu, naučnu zajednicu, nego za sve zainteresovane za istoriju Srbije. Za studente istorije, prava i političkih nauka može predstavljati značajan izvor za šire upoznavanje sa veštinom diplomatije i bolje razumevanje različitih istorijskih okolnosti u kojima se naša zelja nalazila tokom istorije.

Jelica GORDANIĆ

HILJADUGODIŠNJA RUSOFBIJA ZAPADA

Ги Метган, *Запад – Россия: тысячелетняя война. История русофобии от Карла Великого до украинского кризиса*, Paulsen, Москва, 2016, 464 с.

Knjiga Gi Metana *Zapad – Rusija: hiljadugodišnji rat. Istorija rusofobije od Karla Velikog do ukrajinske krize* nije ni prva, ni poslednja knjiga napisana o fenomenu rusofobije u međunarodnim odnosima. No, po mišljenju onih koji prate ovu temu i autora ovog prikaza sigurno je najbolja i najkompletnija do sada. Ovaj švajcarski publicista poduhvatio se napora koji nijedan naučnik iz oblasti međunarodnih odnosa nije učinio – da prouči celokupnu istoriju rusofobije u svim njenim pojavnim oblicima i pruži odgovor na pitanje postavljeno u drugom podnaslovu knjige: *zašto toliko volimo („mi“ ovde znači Zapad) da mrzimo Rusiju?* Mržnja Zapada prema Rusiji, o kojoj govori Metan, začinje se pre više od hiljadu godina i traje gotovo u kontinuitetu do danas, menjajući samo pojavne oblike, opravdanje i glavnog subjekta (zapadnu državu ili nedržavnog aktera) koji je u određenom periodu zagovarao. Retke i kratke su bile „pauze“ u rusofobiji zapadnog sveta, kada je ona prelazila u blagonaklonost, pa i oduševljenje Rusijom. To se dešavalo za vreme velikih ratova (Napoleonovi ratovi, Prvi i Drugi svetski rat) u kojima su pojedine zapadne države bile u savezništvu sa Rusijom, odnosno u međuratnom periodu, kada su zapadni komunisti obogotvoravali Sovjetski Savez. Ovaj kontinuitet je po Metanu u zapadnim društvima pretvorio rusofobične reakcije na bilo šta što sa Rusijom ima veze u uslovni refleks kao kod Pavlovljevog psa. Čak i u slučaju očiglednih tragedija u kojima su masovno stradali ruski građani (avionska nezgoda nad Oberlingenom, teroristički napad i talačka kriza u Beslanu), zapadna propaganda bi se trudila da u tome pronađe krivicu ruskih vlasti, a da ne govorimo o krizama i sukobima u koje je Rusija direktno bila umešana (jednodušna pristrasnost Zapada u ukrajinskoj krizi u korist kijevskog režima, a protiv Rusije kao najsvežiji primer). Imajući iskustvo iz prve ruke sa rusofobičnom propagandom u švajcarskim medijima, Metan se latio posla da odgovori na pitanje: zašto?

Korene savremene rusofobije Metan nalazi u srednjovekovnom raskolu hrišćanstva na zapadno i istočno, koje se formalno dogodilo 1054,

ali je lanac uzroka koji su doveli do njega započet još u IX veku, u vreme Karla Velikog. Ovaj franački vladar zloupotrebio je tada relativno beznačajan spor o simbolu vere (da li Sveti Duh proističe samo iz Oca, ili i iz Sina) kao „meku moć“ u svom rivalstvu sa Istočnim Rimskim carstvom (Vizantijom). Nastojeći da promovise sebe kao vladara čitave Evrope, naslednika rimskih careva, on je insistirao na tome da rimske pape usvoje novi simbol vere i nametnu ga čitavom hrišćanstvu. Centralizacija u oblasti religije u korist Rima, a na štetu Konstantinopolja utrla bi put i potčinjavanju Vizantije (legitimnog naslednika nekadašnje rimske imperije) od strane novoproglašenog zapadnog carstva Karla Velikog. Njegov posao nastaviće vladari Svetog Rimskog carstva i rimokatoličke pape, koji će dugo biti u međusobnom sukobu, ali sa zajedničkim ciljem – da potčine sebi pravoslavni istok Evrope. Kakve to veze ima sa Rusijom? Ključna Metanova rečenica glasi: „Da je knez Vladimir 988. godine u Hersonu odlučio... da primi rimsko katoličanstvo, a ne pravoslavlje, to bi izmenilo čitavu evropsku istoriju, jer niko na Zapadu, niti na Istoku, ne bi smeo da posumnja u pripadanje Rusije Evropi“. Ruski izbor pravoslavlja, dakle, bio je inicijalna kapisla hiljadugodišnjeg posmatranja Rusije kao „drugog“ od strane katoličkog (kasnije i protestantskog) Zapada. Kako bi ispravili ovu „anomaliju“, krstaši su 1204. „skrenuli s puta“ i poharali Konstantinopolj, da bi 1242. vitezovi Tevtonskog reda vojno prodrli u Rusiju s ciljem da je preobrate u katoličanstvo. Ovaj pohod i njegovo zaustavljanje od strane novgorodskog kneza Aleksandra Nevskog označavaju početak zapadnog „prodora na istok“ sa ciljem nametanja dominacije Rusiji, i ruske odlučnosti da mu se suprotstavi i sačuva svoju nezavisnost i samobitnost.

Padom Konstantinopolja pod osmanlijsku vlast 1453. i proglašenjem Moskve za „Treći Rim“ sva religijski motivisana mržnja Zapada usmerava se ka Rusiji. Oslobodivši se istočnog (mongolsko-tatarskog) jarma, Rusija biva prinuđena da se brani od novih krstaških pohoda zapadnih (i katoličkih i protestantskih) sila, u prvo vreme Poljske i Švedske. Kada uspe da savlada ovu pretnju, i u toku XVII i XVIII veka potvrdi se kao jedna od evropskih velikih sila novonastalog modernog doba, subjekat nove faze rusofobije postaje najjača evropska sila tog vremena – Francuska. Talas ateističkog Prosvetiteljstva u njoj umesto na religioznu, postavlja rusofobiju na filozofsku osnovu. Francuzi razvijaju ono što Metan naziva „mitom o azijskom despotizmu i varvarstvu“, nasuprot evropskoj civilizaciji čija je avangarda, naravno, Francuska. Jedan od elemenata ove rusofobije predstavljalo je suprotstavljavanje zapadne lične (kapitalističke) slobode ruskoj socijalističkoj (dakle znatno pre komunizma) seoskoj opštini. Vrhunac francuske rusofobije predstavlja jedan falsifikat iz druge polovine XVIII veka, „zaveštanje Petra Velikog“ kao dokaz navodnog ruskog plana osvajanja najvećeg dela Evrope. Pri svom pohodu na Rusiju 1812. Napoleon će se pozvati na ovaj lažni dokument, a francuska

rusofobija neće splasnuti ni posle njega. Njegov sestrić Napoleon III će 1853. uspeti da isprovocira Krimski rat, prvog modernog sukoba u kome se gotovo čitav Zapad ujedinio protiv Rusije (drugi će nastupiti povodom ukrajinske krize 2014).

Francusku rusofobiju u XIX veku zaseniće engleska, postavljena manje na filozofsku, a više na pragmatičnu, neposredno interesnu osnovu. Britanci su videli Ruse kao pretnju svom kolonijalnom carstvu i koristiće se rusofobijom da bi ojačali imperiju. Ova rusofobija doći će do izražaja i u umetnosti, pa Metan dokumentuje kako je čuveni roman *Drakula* Brema Stokera, zapravo politički obojeno rusofobično delo, gde je grof Drakula metafora za Rusiju. Britanska rusofobija imaće i ekonomski cilj – da liberalni kapitalizam koji je sredinom XIX veka cvetao proširi na ceo svet, između ostalog i na veliko rusko tržište. Britanci će privremeno promeniti pristup početkom XX veka, kada u Nemačkoj budu videli veću pretnju od Rusije. Do tada će upravo Nemačka uveliko preuzeti štafetnu palicu zapadne rusofobije. Nemačka rusofobija, pre svega, bila je geopolitički zasnovana na ideji o „životnom prostoru“ na istoku i rasističkom nastojanju da germanska „viša rasa“ porobi Slovene, što će dostići vrhunac naravno u Hitlerovom nacizmu i njegovom vojnom prodoru na istok protiv sovjetske Rusije. Nemci sa rusofobijom, međutim, neće prestati ni nakon posleratne denacifikacije. Počev od šezdesetih, a posebno nakon Hladnog rata, oni će vršiti reviziju istorije nastojeći da izjednače staljinizam sa nacizmom i umanje rusku ulogu u pobedi nad ovim poslednjim, da bi sa proširenjem zapadne sfere uticaja, NATO i EU na istok (zaključno sa ukrajinskom krizom), zaključuje Metan, ovoga puta „bez ijednog ispaljenog metka“, napokon ostvarili svoj san o „životnom prostoru“.

Naposletku, tu je po Metanu i najjača rusofobija, ona koja je i danas dominantna – američka. Metan je vidi kao sintezu elemenata prisutnih u francuskoj, engleskoj i nemačkoj rusofobiji – dakle filozofskih (sloboda, demokratija i ljudska prava), pragmatičnih (gospodarenje morima, širenje liberalno-kapitalističkih tržišta, insistiranje na „mekoj moći“ – rusofobiji u umetnosti) i geopolitičkih (nastojanje da se ovlada Istočnom Evropom i „predelom srca“ Evroazije kao prečicom koju je geopolitičar Halford Makinder video za ovladavanje svetom). Sve ovo dolazilo je do izražaja u vreme hladnoratovskog rivalstva supersila, a još više u posthladnoratovskom periodu, kada na scenu stupaju rusofobični „trustovi mozgova“, sastavljeni od intelektualaca (Zbignjev Bžežinski na čelu kolone) koji predlažu kako se sa „ruskom pretnjom“ (naslednicom sovjetske, komunističke) treba obračunati kroz kombinaciju „tvrde“ i „meke“ moći. Rusofobija zemalja Srednje i Istočne Evrope, pripadnica bivšeg Istočnog bloka, u ovom periodu uspeva da se „ugradi“ u američku spoljnu politiku.

Koji zaključak, ujedno i odgovor na postavljeno pitanje – zašto Zapad toliko voli da mrzi Rusiju – nudi Metanovo razmatranje istorije rusofobije?

Da su svi njeni nabrojani subjekti – od Franačke države, preko katoličke crkve i Svetog rimskog carstva, Poljske, Švedske, Francuske, Britanije, do Nemačke i Sjedinjenih Država – imali osvajačke namere, odnosno hteli su zavladaju svetom. Na tom putu im je stajala „tvrdoglavo“ nepokorna Rusija. Cilj rusofobije je da se zamenom teza opravdaju napori usmereni na pokoravanje Rusije, tako što će oni zapravo biti predstavljeni kao oslobodilački, defanzivni potezi koji treba da „obuzdaju“ „ruskog medveda“, jer je navodno Rusija ta koja je ekspanzionistička, osvajačka sila. Ovo direktno protivreči istorijskim činjenicama koje pokazuju da je gotovo svaka ekspanzija Rusije ka zapadu bila reakcija na prethodnu ekspanziju nekog od zapadnih aktera protiv Rusije, dakle bila je defanzivno motivisana, s ciljem osiguranja od ponavljanja agresije. Zapad je, jednostavno, prvi napao – tevtonskim pohodom 1242, na šta su se nadovezali svi kasniji zapadni pokušaji da se Rusija pokori zavojevanjem. Ako to znamo, onda je logično da mogućnost za prestanak zapadne rusofobije i povratak u vreme kada je ruska kneginja bez problema mogla da se uda za francuskog kralja (Metan se služi tim primerom iz XI veka) treba tražiti u odustajanju Zapada, u ovom trenutku predvođenog SAD-om, od osvajačkih ambicija i prihvatanju ravnopravnih odnosa sa Rusijom.

Autor knjige smatra da je tu promenu moguće ostvariti na nivou diskursa, tj. da ne postoje realni interesi koji bi Zapadu nametali pokoravanje Rusije kao imperativ. Metan detaljno analizira metode kojima se služi savremena rusofobična propaganda na Zapadu, a koja postaje posebno izražena od dolaska Vladimira Putina na mesto predsednika Rusije. Besomučnim ponavljanjem poznatih stereotipa i dalje se održava hiljadugodišnji mit o „svirepom ruskom medvedu“, kome treba uzvratiti odgovarajućim kontramitom. Njega Metan predstavlja svojom verzijom bajke o Snežani i sedam patuljaka. Iz nje zaključujemo sledeće: kada se Zapad bude, za razliku od zle kraljice iz bajke, pogledao u ogledalo i prihvatio ono što bude video – a to je da suštinski od Rusije nije bolji ni u čemu što bi mu davalo pravo da joj nametne svoju hegemoniju ne bi li je „civilizovao“ – onda će se stvoriti uslovi za novi zajednički početak Istoka i Zapada, u obostranom interesu.

Na kraju, da kažemo i zašto bi ova knjiga bila zanimljiva za čitaoce u Srbiji, odnosno zašto ne bi bilo loše da pored francuskog i ruskog bude izdata i na srpskom jeziku. Autor ovog prikaza vidi motive srbofobije vrlo sličnim motivima rusofobije o kojima piše Metan, kao i u solidnoj meri poklapanje subjekata ovih dveju pojava. I Srbi su kroz istoriju plaćali, a i danas plaćaju danak svojoj različitosti od Zapada u religijskom smislu, ali i usled svoje tradicionalne nepokornosti različitim osvajačima kojima je Balkan bio geopolitički ili geoekonomske zanimljiv. Ova sličnost, kao i činjenica da Rusija, sve i da nije uvek pružala pomoć koju smo očekivali, makar nikada nije nanela Srbiji zlo analogno onom koje su joj činile zapadne države, čini rusofiliju krajnje prirodnim osećanjem u Srba. U Srbiji

međutim postoji i rusofobija (postoji i u samoj Rusiji, o čemu Metan takođe otvoreno govori). Nju zagovaraju određeni delovi društvene i političke elite koji smatraju da je Srbiji mesto na Zapadu i da ona svoju pripadnost zapadnoj civilizaciji, između ostalog, treba da zasluži i stavljanjem na stranu Zapada u njegovom sukobu sa Rusijom. Jedan deo ovih subjekata zastupa ovakav stav iz ličnog interesa. Ova knjiga mogla bi da razveje iluzije kod onih drugih, koji stvarno veruju da Srbija može i treba da bude deo zapadnog „mi“ koje bi bilo suprotstavljeno ruskom „drugom“. Metanova analiza istorije rusofobije i mogućnosti za njeno prevazilaženje mogla bi da pomogne i spoljnopolitičkim odlučiocima u Srbiji da kroz odlučnu politiku aktivne neutralnosti, kao svojevrsan most između Istoka i Zapada, uzmu učešće u prevazilaženju rusofobije i ujedinjenje Evrope na zdravim, ravnopravnim osnovama.

Vladimir TRAPARA

GOVOR PREDSEDNIKA REPUBLIKE POVODOM OBELEŽAVANJA STOGODIŠNJICE BITKE NA KAJMAKČALANU

(Kajmakčalan, 16. septembar 2016)

„Potomci slavni junaka,

Evo već sto godina za nas je Kajmakčalan simbol kraja stradanja i početka konačne pobeđe. Nije dovoljno reći samo to. Ova kota na planini Nidže, nekadašnja državna granica Kraljevine Srbije, Vrata Srbije ili Kapija slobode, poprište slave i stradanja, nije uspela da spreči srpsku vojsku da, posebno motivisana, nezadrživo krene u proboj i da učini ono što je neprijatelj smatrao nemogućim, da oslobodi svoju otadžbinu.

Od tada, danas i za sva vremena na ovoj Kapiji slobode, uspravni u junačkoj pogibiji, stoje na večitoj straži srpski vojnici koje nikada nismo zaboravili u svojim molitvama. Pet hiljada naših predaka i srce Arčibalda Rajsa zaveštano rečima: „...Ja sam voleo srpsku zemlju i draga mi je pomisao da će moje srce počivati i nestati na najponosnijem vrhu srpskih zemalja, blizu drugova koje sam gledao kako umiru.“ (kraj citata)

Bitka na Kajmakčalanu dobila je mitsku dimenziju. Pre nego što je i počela na bojnopolju, za nju se mesecima vodila borba srpske komande sa saveznicima.

Namera saveznika bila je da se pojedinačne jedinice Srpske vojske pripajaju savezničkim armijama.

Naša Vrhovna komanda je bila svesna da takva odluka ima i ogromnu političku dimenziju, pa je uporno tražila da se Srpska vojska bori (citiram): „kao celina i kao posebna grupa armija, da na Solunskom frontu mora da dobije svoj odsek operacija i da u okviru opšteg plana Savezničke komande ima samostalno komandovanje.“ (kraj citata).

Otpori savezničkog rukovodstva bili su snažni, upornost srpske Vrhovne komande još žešća, mada je u interesu pomirenja i vojvoda Petar Bojović sa mesta načelnika Generalštaba pomeren u 1. Armiju da komanduje.

* Izvor: <http://www.predsednik.rs/pres-centar/saopstenja/obelezavanje-stogodisnjice-bitke-na-kajmakcalanu>

Na posletku, Srpska vojska je sačuvala svoje nacionalno svojstvo, sopstveni opstanak kao celine, autonomiju i dostojanstvo.

Na Solunskom frontu, naspram četiri protivničke armije, Srpska vojska zauzela je najvitalnije položaje. U moralnom smislu, vaskrsela i snažna, bila je izraziti motiv svakom vojniku u savezničkim redovima i svojevrsan problem komandantima na frontu. Ako su saveznici želeli da umrtve Solunski front, da na njemu u miru čekaju rasplet na ratištima širom Evrope, onda su bili u pravu kada su želeli da marginalizuju snagu Srpske vojske.

Početak je sazdan u rečima generala Mondezira koji je izvestio komandu Francuske vojske (citiram): "Moralno stanje Srpske vojske je vrlo dobro. Starešinski kadar je solidan i proban. Celina je snažna i ubojita. Ako pravac dejstva bude prema Staroj Srbiji, armija će vatreno ići u borbu" (kraj citata).

Tako je i bilo.

Naša komanda je znala da konačne pobede saveznika u Velikom ratu nema bez proboja Solunskog fronta, a da tog proboja neće biti ako Srpska vojska ne osvoji Kajmakčalan, potom Dobro Polje i Veternik.

Zato je bitka koja se ovde nedeljama odigravala jedna od najznačajnijih koju je Srpska vojska vodila u svojoj istoriji i jedna od presudnih u Prvom svetskom ratu.

Kajmakčalanska bitka je bila najsurovija ofanziva čitavog solunskog vojnog pohoda i završena je srpskom pobedom sa veoma visokom cenom. Đorđe Lazarević piše: "Ovakav broj leševa na ovakvom prostranstvu ja još nisam video. Gledao sam na Kosmaju sakupljene naše i austrougarske leševe radi sahrane, posmatrao sam kumanovska razbojišta odmah posle svršene bitke, ali sve to nije ni približna slika onoga što sam video na platou Kajmakčalana. Rovovi duboki metar i po, na ponekim mestima puni. Jedan uz drugog leže u gomilama." (kraj citata).

Na ovom krvavom poprištu, za 24 dana, od 30. avgusta do 23. septembra izgubili smo 4438-oro ljudi, ali je ta najvažnija strateška kota osvojena.

Vest o slavi i junaštvu Srpske vojske preplavila je slobodarski svet. Naročito divljenje posvećeno je proboju Drinske divizije koji je otpčeo na današnji dan pre sto godina i završio se konačnim pobedonosnim borbama 30. septembra. Ova slavna divizija izgubila je preko 3800 ljudi.

Do legende se govorilo o Dobrovoljačkom odredu vojvode Vuka koji je lično pokazao izvanrednu hrabrost, menjao pravac proboja i sa svojim dobrovoljcima prvi izbio na Borisov grad u čiju su se neosvojivost kleli bugarski vojnici. Saveznici su slavili pobedu, svesni da srpskog reda više ništa ne može da zaustavi u pohodu ka svojoj kući.

O ulozi Srpske vojske na Solunskom frontu, naročito pobedi i osvajanju Kajmakčalana, akademik Milorad Ekmečić piše: "Srpska vojska više nije bila sila koja brani samo svoju nacionalnu slobodu, nego i budućnost evropske istorije." (kraj citata)

Ovo je bila prva pobeda nakon napuštanja Srbije godinu dana ranije.

Tom pobedom Srpska vojska uspela je da zaustavi bugarsku ofanzivu vođenu protiv položaja francuskog generala Morisa Saraja. Zauzimanjem Kajmakčalana olakšano je i srpskoj 1. armiji i francuskim snagama da produže operacije, pa je u novembru osvojen pojas oko Bitolja, uključujući i sam Bitolj 19. novembra, što je za Srpsku vojsku imalo značaj oslobođenja prvog grumena otadžbine.

Danas su ove povesne činjenice o slavi, blistavi doprinos Srbije svetskoj istoriji, pobeđa koja nas uspravlja u ponosu i časti. Ali, na ovom kamenu, na ovoj zemlji, pre sto godina bio je nestvaran pogled.

Potresan prizor, strašan i bolan opisuje u svom „Ratnom dnevniku“ Milutin Ristić (citiram): „Nastojao sam da se naviknem i da vidim do kojih granica ide svirepost životinje koja se zove rat. Pred leševima naših vojnika zastadoh kao prikovan. Hitali su svojim kućama, pa ovde stali. Jadni ostatak srpskog naroda niko ne štedi, on leševima označuje put ka otadžbini.“ (kraj citata)

Kako je bilo kod neprijatelja: Bugarski general Nadev, pišući o borbama na Kajmakčalanu ističe da su bugarski vojnici koje je tukla uraganska vatra srpske artiljerije, zapali u tešku psihičku krizu. „Oni su“, piše Nadev, „počeli masovno da gube razum, postali su ravnodušni na smrt; nisu prepoznavali svoje komandante i drugove, čak su počeli nesvesno da beže natrag; do večeri, na položajima je ostalo mnoštvo ubijenih i ranjenih“.

Dragi građani Srbije,

Prošlo je stoleće. Srbija se danas uzdiže, napreduje. Ne napuštajući slobodarske ideje koje su u genu našeg bića, koje su nas i na ovom mestu vodile do pobeđe, izgrađujemo dobre odnose sa svim zemljama sveta. Niko kao naš narod ne zna šta znači ta svirepa životinja koja se zove rat, kako je o ovom poprištu govorio Milutin Ristić. Zato smo iskreno posvećeni očuvanju i izgradnji mira svuda u svetu.

Pobedama se ponosimo, žrtve prinete na oltar slobode ne zaboravljamo, a sadašnjost i budućnost vidimo u prijateljstvu i saradnji i sa onim državama protiv kojih smo vojevali – nikad ne osvajajući tuđe, uvek braneci svoje.

Sa iskrenom porukom da je sloboda naša trajna težnja, ovde, na njenoj kapiji, stojimo zahvalni u ime stotinu generacija u Srbiji čije postojanje su naši preci izborili svojim životom. Stojimo duboko poklonjeni pred senima divjunaka“.

UPUTSTVA ZA SARADNIKE

Međunarodna politika je tromesečnik koji izlazi u januaru, aprilu, julu i oktobru svake godine.

Časopis objavljuje recenzirane autorske priloge i prikaze skupova i knjiga iz oblasti međunarodnih odnosa, spoljne politike, međunarodnog javnog prava i međunarodne ekonomije.

Uslov za uzimanje u razmatranje priloga je da budu pripremljeni u skladu sa sledećim uputstvima.

I - Uputstvo za pisanje članaka

1. Autorski prilozi (članci) ne treba da sadrže više od 4.500 reči, odnosno do 32.000 znakova sa razmacima.
2. Članke pisati korišćenjem fonta *Times New Roman*, veličine 12, sa brojevima stranica u donjem desnom uglu.
3. Iznad naslova teksta stoji ime i prezime autora članka (i eventualna titula), naziv institucije u kojoj je zaposlen i njeno sedište, kao i lična adresa autora za korespondenciju (poštanska/institucionalna ili elektronska).
4. Ukoliko autor ima želju da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen, neophodno je da na kraju naslova teksta stavi posebnu fusnotu sa simbolom * u kojoj će to posebno napomenuti.
5. Apstrakt se prilaže i na srpskom i na engleskom jeziku i u njemu autor treba da ukaže na najbitnije hipoteze na kojima rad počiva. Apstrakt treba da sadrži do 120 reči, a ispod njega autor navodi do 12 ključnih reči.
6. Latinske, starogrčke i druge ne-engleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic*-u (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire*, itd.).
7. U tekstu moraju biti data puna imena, nikako inicijali. Strano ime i prezime treba pisati u srpskoj transkripciji, s tim što se prilikom prvog pominjanja u tekstu mora navesti kako glase u originalu, i to u zagradi posle srpske transkripcije.
8. Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice.

Podatke o navedenoj bibliografskoj jedinici u fusnotama treba navesti u skladu sa sledećim sugestijama:

a) Monografije

Puno ime i prezime autora, naslov monografije (u *Italic-u*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50).

Kada se navodi zbornik radova na srpskom jeziku koji je priredila jedna osoba, stavlja se (ur.) ili (prir.) sa tačkom u oba slučaja. Sa druge strane, kada se radi o više urednika monografije na srpskom jeziku stavlja se (urs), bez tačke.

Kada se navodi priređeni zbornik radova na engleskom jeziku koji je priredilo više priređivača, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (eds), bez tačke. Ako se radi o jednom priređivaču, stavlja se (ed.), sa tačkom.

Primeri:

Džon Rols, *Pravo naroda*, Alexandria Press i Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 107.

John Gillingham, *European Integration 1950–2003*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 221.

Duško Lopandić (ed.), *Regional initiatives in Southeast Europe: multilateral cooperation programs in the Balkans*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2001, pp. 24–32.

Theodor Winkler, Brana Marković, Predrag Simić & Ognjen Pribičević (eds), *European Integration and the Balkans*, Center for South Eastern European Studies, Belgrade & Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Geneve, 2002, pp. 234–7.

b) Članci u naučnim časopisima

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (u *Italic-u*), broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od-do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crticom (-), bez razmaka. Ukoliko su neki podaci nepotpuni neophodno je to i naglasiti.

Primeri:

Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", in: Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 878–84. (pp. 878–9 ili p. 878).

Robert J. Bunker & John. R. Sullivan, "Cartel Evolution: Potentials and Consequences", *Transnational Organized Crime*, vol. 4, no. 2, Summer 1998, pp. 55–76.

c) Članci u dnevnim novinama i časopisima

Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka – pod znacima navoda, ime novine ili časopisa (u *Italic-u*) datum – napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

Primer:

John Gapper, "Investor votes should count", *The Financial Times*, 17 April 2006, p. 9.

d) Navođenje dokumenata

Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen (u *italic-u*, broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja).

Primeri:

"Resolution 1244 (1999)", Security Council of the United Nations, 10 June 1999.

"Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine", *Službeni list APV*, br. 17/91, Novi Sad, 18. jun 1991, str. 1–14.

e) Navođenje izvora sa Interneta

Ime autora, naziv dela ili članka, puna Internet adresa koja omogućava da se do navedenog izvora dođe ukucavanjem navedene adrese, datum pristupanja stranici na Internetu, broj strane (ukoliko postoji i ako je prilog objavljen u PDF-u).

Primer:

Maureen Lewis, *Who is Paying for Health Care in Eastern Europe and Central Asia?*, IBRD & World Bank, Washington D.C, 2000, Internet, [http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/\\$File/Who+is+Paying+text.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/$File/Who+is+Paying+text.pdf), 14/09/2004, p. 3.

f) Ponavljanje ranije navedenih izvora

Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih fusnota, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim op. cit. I na kraju broj strane (npr. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). Ibid. ili ibidem koristiti isključivo pri navođenju izvora navedenog u prethodnoj fusnoti, uz naznaku broja strane/stranica, ukoliko je novi navod iz tog izvora (npr. Ibid., str. 11).

9. Na kraju članka prilaže se bibliografija koja treba da sadrži sve izvore i literaturu navođene u tekstu, a u formi kakva je navedena u uputstvu za fusnote. Jedina razlika je što se u bibliografiji obavezno navodi prvo prezime pa ime autora citiranog rada, i celokupna bibliografija se organizuje prema abecednom redosledu početnog imena navođenih autora (ili naziva korišćenih dokumenata).

II – Uputstvo za pisanje prikaza knjiga i skupova

1. Prikazi skupova i knjiga ne smeju biti duži od dve i po stranice *Word* formata (prored *single*), odnosno ne smeju sadržati više od 1.200 reči (8.800 znakova sa razmacima).
2. Na početku prikaza navode se bibliografske odrednice knjige u skladu sa pravilima koja su navedena za navođenje monografija u fusnotama, s tim što na kraju treba navesti ukupan broj stranica (npr. 345 str. p. 345).
3. Prikazi knjiga i skupova ne smeju sadržati fusnote, dok se sve eventualne napomene mogu navesti u zagradi.
4. Autor može navesti i nadnaslov prikaza knjige ili skupa velikim slovima – veličina slova 14, što je podložno izmenama od strane redakcije časopisa.
5. Veličina slova, font i poravnanje teksta treba da budu u skladu sa ranije navedenim sugestijama za pisanje članaka.
6. Na kraju prikaza navodi se puno ime i prezime autora u *Italic-u*, s tim što se prezime u celini piše velikim slovima (npr. *Žaklina NOVIČIĆ*).

* * *

Svi prilozi dostavljaju se dr Draganu Đukanoviću, glavnom i odgovornom uredniku *Međunarodne politike* na adresu: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedonska 25, 11000 Beograd, ili na e-mail: dragandjuk@yahoo.com.

Rukopisi se ne vraćaju.

Uredništvo

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

UDK 327

MEĐUNARODNA POLITIKA – glavni i odgovorni urednik Dragan Đukanović. – God. 1, br. 1 (1950) –. – Beograd : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1950–. – 24 cm

Tromesečno

ISSN 0543-3657 = Međunarodna politika

COBISS.SR-ID 3092482

IZBOR IZDANJA

INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

ČASOPISI:

Međunarodna politika

Specijalizovani časopis
za međunarodne odnose
Izlazi tromesečno

Review of International Affairs

Specijalizovani časopis
za međunarodne odnose
(na engleskom jeziku)
Izlazi tromesečno

Međunarodni problemi

Naučni časopis na srpskom
i engleskom jeziku
Izlazi tromesečno

Evropsko zakonodavstvo

Naučno-stručni časopis
za pravo Evropske unije
Izlazi tromesečno

KNJIGE:

Đorđe Lopičić, *Studije i ogledi iz međunarodnog prava, međunarodnih odnosa i diplomatije*, broširano, 2016, 259 str.

Milenko Dželetović, *Upravljanje finansijama javnog sektora*, broširano, 2016, 306 str.

Diplomatija i kultura Srbije: stanje i perspektive, zbornik radova, Branislav Đorđević, Vidoje Golubović (prir.), broširano, 2016, str.

Ivona Lađevac, *Međunarodno-pravni subjektivitet Evropske unije*, broširano, 2016, 100 str.

Dragan Đukanović, *Balkan na posthladno-ratovskom raskršću (1989–2016)*, broširano, 2016, 208 str.

Globalized World: Advantage or Disadvantage, Proceedings, Branislav Đorđević, Taro Tsukimura and Ivona Lađevac (eds.), broširano, 2015, 168 str.

Sedamdeset godina Ujedinjenih nacija – pogled iz Srbije, Žaklina Novčić i Anđela Đukanović (ur.) broširano, 2015, 330 str.

Savremeni terorizam, grupa autora, tvrd povež, 2015, 522 str.

Dragan Petrović i Ana Jokić, *Energetska politika Rusije*, broširano, 2015, 240 str.

Srbija, region i Evropska unija, zbornik radova, Dragan Đukanović, Aleksandar Jazić i Miloš Jončić (prir.), broširano, 2015, 380 str

Ana Jović-Lazić, *Odnosi između Evropske unije i Ruske Federacije – kraj XX i početak XXI veka*, broširano, 2015, 384 str.

Branco Miljuš, *Evropska unija – najuspešnija integracionistička politika Evrope*, broširano, 2015, 320 str.

Sanja Jelisavac Trošić, *Pregovori u okviru GATT i STO*, broširano, 2015, 342 str.

The Old and the New World Order – between European integration and the historical burdens: Prospects and challenges for Europe of 21st century, Proceedings, Duško Dimitrijević (eds.), tvrd povež, 2014, 732 str.

Possibilities and for Foreign Direct Investments in the Republic of Serbia, zbornik radova, Pero Petrović (prir.), tvrd povež, 2014, 589 str.

Evropska unija i Zapadni Balkan, zbornik radova, Dragan Đukanović i Vladimir Trapara (prir.), tvrd povež, 2014, 595 str.

Nevenka Jeftić Šarčević, *Kavkaz poveznica Evrope i Azije: etnički, politički i ekonomski sadržaji; interesi Srbije*, broširano, 2014, 134 str.

Serbia in the Danube region in the 21st century, zbornik radova, Dragan Petrović i Nevenka Jeftić Šarčević (prir.), broširano, 2014, 230 str.

Dragan Petrović i Slobodan Komazec, *Globalna monetarna kriza i novi geopolitički i finansijski odnosi u svetu*, broširano, tvrd povež, 2014, 254 str.

Dragoljub Todić, Vladimir Grbić, Miroslav Antevski, *Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj*, broširano, 2014, 282 str.

Dragoljub Todić, *Klimatske promene u pravu i reforma sistema upravljanja*, broširano, 2014, 378 str.

Dragan Petrović, *Geopolitika Balkana*, tvrd povež, 2014, 362 str.

Mina Zirojević Fatić, *Terorizam*, tvrd povež, 2014, 368 str.