

UDK 327.8:351.86
Bibliid 0543-3657, 75 (2024)
God. LXXV, br. 1191, str. 295–315
Pregledni naučni rad
Primljen: 26.04.2024.
Revidiran: 06.07.2024.
Prihvaćen: 26.07.2024.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2024.75.1191.2
CC BY-SA 4.0

Ana PARAUŠIĆ MARINKOVIĆ¹, Milan LIPOVAC²

Fragilni grad: transponovanje fragilnosti sa međunarodnog i nacionalnog na nivo urbane bezbednosti³

SAŽETAK

Fragilni grad predstavlja noviji i sve značajniji pojam u proučavanju bezbednosti, kako zbog svoje izražene veze sa snagom nacionalne države tako i zbog mogućnosti otvaranja novih teorijskih, empirijskih i praktičnih dilema u okviru naučne discipline Međunarodnih odnosa i Studija bezbednosti. Iako inicijalno smeštan u kontekst međunarodne i nacionalne bezbednosti, fragilni grad sve češće postaje okvir za proučavanje urbane bezbednosti. Cilj ovog rada je zato usmeren na proveru održivosti ideje o fragilnim gradovima kao samostalnom teorijskom konceptu, a koji je relativno nezavistan od koncepta slabosti/fragilnosti nacionalne države. Autori u ovom radu daju pregled i kritički analiziraju postojeća određenja fragilnih gradova i utvrđuju tri načina na koji se fragilnosti dovodi u vezu sa gradovima: 1) gradovi u kontekstu fragilnih/slabih država; 2) fragilni gradovi u fragilnim/slabim državama, i 3) fragilnost razvijenih gradova. Na kraju rada, autori predstavljaju i moguće pravce budućeg promišljanja, kao i moguće pravce primene pojma fragilnih gradova u budućim istraživanjima (urbane) bezbednosti.

Ključne reči: nacionalna i međunarodna bezbednost, fragilna/slaba država, urbana bezbednost, fragilni grad.

¹ Naučni saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, e-mail: parausicana@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7880-7379.

² Vanredni profesor, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, e-mail: milanlipovac@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5051-3889.

³ Ovaj rad nastao je kao rezultat angažovanja dr Ane Paraušić Marinković u skladu sa Planom rada Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja za 2024. godinu (na osnovu ugovora br. 451-03-66/2024-03/200039 sa Ministarstvom nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije).

Fragile city: transposing fragility from international to national level in urban security

SUMMARY

The concept of the Fragile city represents a more recent and increasingly significant notion within the study of security, owing both to its pronounced association with the strength of the nation-state and its potential for opening new theoretical, empirical, and practical dilemmas within the scholarly disciplines of International Relations and Security Studies. While initially situated within the context of international and national security, the Fragile city increasingly becomes a framework for the examination of urban security. Therefore, the aim of this paper is directed towards assessing the sustainability of the idea of Fragile cities as an independent theoretical concept, which is relatively independent from the concept of weakness/fragility of the nation-state. In this paper, the authors provide an overview and critically analyze existing definitions of Fragile cities, determining three ways in which fragility is related to cities: 1) cities within the context of fragile/weak states; 2) fragile cities within fragile/weak states; and 3) fragility of developed cities. Towards the end of the paper, the authors present potential directions for future consideration, as well as possible avenues for the application of the concept of Fragile cities in future (urban) security research.

Keywords: national and international security, fragile/weak state, urban security, fragile city.

Uvod

Urbanizacija se često predstavlja kao jedan od globalnih procesa koji u najvećoj meri utiču na transformaciju sveta u kojem živimo. Imajući u vidu promene koje ovaj proces izaziva, urbanizacija se može sagledavati i kao svojevrsan bezbednosni izazov. Moderni milionski gradovi predstavljaju simbole ekonomske i političke moći država, odraz prosperiteta društva, čvorišta unutrašnje i međunarodne trgovine, kao i kulturne i obrazovne centre. Nasuprot tome, prenaseljeni gradovi postaju i područja izraženih društvenih nejednakosti gde deo stanovnika živi u neformalnim naseljima u krajnjoj bedi, u kojima postoji izražen nivo nebezbednosti uzrokovan visokom stopom kriminaliteta, neadekvatnim komunalnim uslugama, gužvom, bukom, zagađenjem, zaraznim bolestima ili nekim drugim bezbednosnim problemima. Zato ne iznenađuje što različiti autori iz oblasti međunarodne i nacionalne bezbednosti ovakve gradove posmatraju kao potencijalni izvor bezbednosnih problema koji prevazilaze granice tog urbanog prostora.

Iako razmišljanja o bezbednosti u gradovima sežu daleko u istoriju nastanka prvih civilizacija na obalama velikih reka, istoriju starogrčkih gradova-država (polisa) i Starog Rima, i vezuju se za dela poznatih antičkih filozofa, naučno proučavanje bezbednosti u gradovima nema preterano dugu tradiciju. Zato se interesovanje savremenih autora za probleme urbane bezbednosti pre može okarakterisati kao neka vrsta reaktuelizacije starog društvenog fenomena, nego kao potpuno novi pravac u disciplini Međunarodnih odnosa, odnosno Studija bezbednosti. Ovakva disciplinarna kontekstualizacija proučavanja bezbednosti u gradovima upućuje i na teorijski okvir koji je primarno razvijan za proučavanje bezbednosti na međunarodnom i/ili nacionalnom nivou. To znači da se, na primer, za analizu nefunkcionalnosti ili nemogućnosti gradova (kao institucionalnih izraza) da odgovore na određene bezbednosne probleme koriste pojmovi poput snage, odnosno slabosti ili fragilnosti države, a koji je razvijan kao okvir za proučavanje nemogućnosti države da pruža usluge i zadovoljava neke od osnovnih životnih potreba svojih stanovnika. Na ovaj način konstituisan je pojam fragilnih gradova (*fragile cities*), kojim se u većini teorijskih i stručnih rasprava označavaju oni gradovi u kojima je izražena nemogućnost (ili nespremnost) gradskih institucija i službi da građanima pružaju adekvatne javne usluge, zadovoljavajući nivo bezbednosti i optimalno funkcionisanje grada u dužem vremenskom periodu.⁴

Do uvođenja fragilnosti u teorijske rasprave i/ili empirijska istraživanja u vezi sa gradovima dolazi relativno skoro, pre oko dve decenije, dok se intenzivnija akademska debata razvija tek u proteklih desetak godina.⁵

⁴ *Fragile city* bi u bukvalnom prevodu na naš jezik mogli biti krkhi, krti ili lomljivi grad. Međutim, kako se ovo ne čini dovoljno dobrim prevodom, a naročito ne u skladu sa sadržajem koji ovaj pojam obuhvata, u nastavku teksta ćemo pribeći transkripciji ovog engleskog izraza i ovaj pojam označavati sa „fragilni“ grad.

⁵ Videti: Norton Richard J., „Feral cities”, *Naval War College Review*, Vol. 56, No. 4, 2003, 97–106; Koonings Kees, & Dirk Kruijt, „Fractured cities, second-class citizenship and urban violence”, *Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*, 2007, 7–22; Beall Jo, Basudeb Guha-Khasnobis & Ravi Kanbur, *Urbanization and development: multidisciplinary perspectives*, (eds.), Oxford University Press, 2010; Rodgers, Dennis, *Urban violence is not (necessarily) a way of life: Towards a political economy of conflict in cities*, No. 2010/20, WIDER Working Paper, 1–1; Beall Jo, Tom Goodfellow & Dennis Rodgers, „Cities and conflict in fragile states in the developing world”, *Urban Studies*, Vol. 50, No. 15, 2013, 3065–3083; Muggah Robert, „Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience”, *Environment and Urbanization*, Vol. 26, No. 2, 2014, 345–358; Muggah Robert, „A manifesto for the fragile city” *Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 2, 2015, 19–39; Muggah Robert, „Urban governance in fragile cities”, *GSDRC Professional Development Reading Pack*, No. 46. 2016, University of Birmingham; Miklos Manoela, & Tomaz Paoliello, „Fragile cities: a critical perspective on the repertoire for new urban humanitarian interventions”, *Contexto Internacional*, Vol. 39, 2017, 545–568; Selby David J., & Kevin C. Desouza, „Fragile cities in the developed world: A conceptual framework”, *Cities*, Vol. 91, 2019, 180–192.

Danas, fragilni grad predstavlja nezaobilaznu temu interesovanja istraživača bezbednosti, kako zbog svoje neraskidive povezanosti sa snagom nacionalne države tako i zbog otvaranja novih teorijskih, empirijskih i praktičnih dilema koje mogu poslužiti za proširivanje i produbljivanje istraživačkog polja pomenutih disciplina. Pojedini istraživači ističu da je jedna od praznina postojećih diskusija o fragilnim, propalim i slabim državama „dubinsko nerazumevanje lokalnih stvarnosti“.⁶ Ovaj rad je, pored pregleda postojećih određenja fragilnosti gradova i stvaranja pretpostavki za bolje razumevanje samog pojma, usmeren na utvrđivanje veze sa matičnim konceptom snage/fragilnosti države. Stoga je cilj ovog rada moguće odrediti kao proveru održivosti ideje o fragilnim gradovima kao samostalnom teorijskom konceptu i koji je relativno nezavistan od koncepta slabosti/fragilnosti nacionalne države.

Na osnovu pregleda postojećeg korpusa teorijskih radova i empirijskih studija mogu se okvirno izdvojiti tri načina na koji se fragilnost dovodi u vezu sa gradovima: 1) gradovi u kontekstu fragilnih/slabih država, 2) fragilni gradovi u fragilnim/slabim državama, i 3) fragilnost razvijenih gradova. U tekstu je već istaknuto da se intenzivnija akademska debata o vezi između fragilnosti i gradova razvija tek u proteklih desetak godina, pa se radovi autora koji zastupaju jedan od ova tri načina pristupa temi međusobno prepliću u ovom vremenskom okviru, a zbog čega nije moguće napraviti hronološku distinkciju razvoja ideje o fragilnim gradovima. U tom smislu bi i ovu podelu trebalo shvatiti uslovno, iako je presudno uticala na strukturiranje ovog teksta. Na kraju teksta predloženi su i neki pravci budućeg razvoja teorijske debate o fragilnim gradovima, a koji bi se pre fokusirali na uvođenje koncepta snage grada, razvoja matrica za merenje snage grada, a gde bi fragilni gradovi mogli biti jedna od kategorija na skali koja meri snagu grada i koja bi bila primenjiva na gradove različitog stepena razvijenosti, veličine, broja stanovnika, političkih i ekonomskih karakteristika, kao i drugih ključnih karakteristika koje određuju konkretan grad.

Gradovi u kontekstu fragilnih i slabih država

Gradovi u protekle dve decenije zauzimaju sve značajnije mesto na agendi istraživača Međunarodnih odnosa i Studija bezbednosti. U tom pogledu, posebno se izdvajaju promišljanja o različitim vrstama nasilnih sukoba u fragilnim državama i korelacija koja postoji u odnosu na gradove. Grupa istraživača okupljenih na projektu Gradovi i fragilne države (*Cities and Fragile States*) nastojala je da rasvetli savremene sukobe u društvenom kontekstu

⁶ Pureza José Manuel, Alexandra Lajes Miguel, Daniela Nascimento, Kátia Aline Cardoso, Mónica Rafael Simões & Sílvia Roque, *Prevenção de conflitos armados, cooperação para o desenvolvimento e integração justa no sistema internacional*, 2005, http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/385_prevencao_conflitos1.pdf, 02/03/2024.

grada u onim situacijama koje odlikuje fragilnost na nacionalnom nivou.⁷ Pošlo se od pretpostavke da su gradovi nepravedno zapostavljeni u savremenim promišljanjima o izgradnji države i njenoj snazi/fragilnosti, a uprkos činjenici da su gradovi istorijski imali ključnu ulogu u konsolidaciji, transformaciji ili eroziji države. Zato osnovnu pretpostavku temelje na stanovištima Čarlsa Tilija (*Charles Tilly*) koji je, između ostalog, ostao poznat i po idejama kako su gradovi odigrali presudnu ulogu u stvaranju modernih evropskih država. Tilijevo stanovište bi se prilično uproščeno moglo svesti na to da je bogata urbana elita tražila zaštitu za svoj kapital kroz dogovore sa političkim liderima, koji su zauzvrat tražili izvor novca za vođenje ratova za širenje teritorija.⁸ Veza između gradova, država i nasilnih sukoba značajna je i danas, ali ima drugačiji karakter u uslovima nerazvijenih država Trećeg sveta. Za razliku o Tilijeve analize, u savremenim uslovima ne dolazi do integracije gradova i država kao posledica nasilnih sukoba. U najboljem slučaju, stvaranje države potpomognuto je strahom od prolongiranog nasilja; ali dok nasilni sukobi danas obično nisu konstituens formiranja države, gradovi mogu biti mesta gde se osnovna dinamika sukoba prevodi u procese koji su konstitutivni za izgradnju države. Bil i saradnici smatraju da interakcija između sukoba i gradova može uticati na fragilnost/snagu države, jer u zavisnosti od toga kako se sukobom upravlja u urbanim sredinama može doći i do erozije državne moći, konsolidacije i transformacije,⁹ odnosno gradovi u fragilnim/slabim državama postaju strateška mesta unapređenja ili daljeg narušavanja bazičnih državnih funkcija.

Nakon višestrukih studija slučaja fragilnih država oni su uspostavili tipologiju nasilnih sukoba koji se odnose na: suverene (sukobe između dve ili više država), građanske (*civil conflict*, sukobe između države i nedržavnih struktura unutar te države) i sukobe koje prepoznaju na nivou grada, odnosno lokalnog područja, a koje označavaju kao sivi sukobe (*civic conflict*).¹⁰ Uspostavljanje ove tipologije vezano je za pokušaj sistematičnijeg

⁷ Projekat je sproveden od strane Istraživačkog centra za države u krizi (*Crisis States Research Centre*) u okviru *London School of Economics and Political Science* i finansiran je od strane Odeljenja za Međunarodni razvoj Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

⁸ Tilly Charles, "Cities and states in Europe, 1000–1800", *Theory and society*, Vol. 18, No. 5, 1989, 563–584; Tilly Charles, "War-making and state-making as organized crime", in: *Bringing the State Back In*, P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1985, 169–187; Tilly Charles, *Coercion, Capital and European States, AD 990–1992*, Oxford: Blackwell Publishing, 1992; Tilly Charles, "War making and state making as organized crime", in: *Collective violence, contentious politics, and social change*, Ernesto Castañeda & Cathy Schneider (eds.), Routledge, 2017, 121–139.

⁹ Autori razlikuju četiri osnovna pristupa prevazilaženja socijalnih tenzija i anatonizama u gradovima: 1) manipulacija; 2) odlaganje ili suzbijanje; 3) klijentelistička kooptacija; 4) usmeravanje nasilnog sukoba u genrativni angažman. Samo potonji način rešavanja sukoba može dovesti do rešavanja tenzija u gradovima i razvoja i transformacije države (Beall et al., 2011: 19).

¹⁰ Deo ovih studija slučaja objavljen je specijalnom izdanju časopisa *Urban Studies* iz 2013. godine (vol. 50, no. 15). Temat broja nazvan je Gradovi, sukob i fragilnost države u zemljama

sagledavanja uloga gradova u ovim tipovima sukoba, odnosno identifikovanje situacija u kojim su gradovi mete nasilnih akcija, prostori relativne bezbednosti, ili katalizatori daljih tenzija.¹¹ Treći tip sukoba, sivik sukob, označava se kao nasilno izražavanje nezadovoljstva (socijalnog, političkog ili ekonomskog) uobičajeno prema državnim akterima.¹² Karakteristični su za gradove koji imaju fizičku i društvenu infrastrukturu za mobilizaciju i pobunu protiv marginalizacije od strane vlasti. Sivik sukobi su rezultat nadmetanja za resurse i potražnje za uslugama u gradovima koji su u fragilnom kontekstu.¹³ Zato ovaj tip sukoba predstavlja okvir za istraživanje nasilnog nezadovoljstva prema državnim institucijama, a koje se manifestuje na nivou grada.

Bil i saradnici kao manifestacije ovog tipa sukoba navode: nasilje organizovanih kriminalnih grupa, ratove klanova, terorizam, identitetske pobune, kao i spontano nastale pobune ili protesti izazvani neuspehom države da pruži osnovne usluge.¹⁴ Ovo naravno nije iscrpna lista svih mogućih sivik sukoba ali, prema Bilu i saradnicima, osnovna zajednička karakteristika ovih bezbednosnih problema jeste da su povezani sa nesposobnošću institucija države da se nose sa zahtevima i izazovima urbanizacije. Iako se sivik sukobi mogu preliti i van granica grada i mogu imati sličnosti i biti isprepletani sa građanskim sukobom, oni su urbani po svojoj prirodi i povezani su sa odlikama urbanog prostora kao što je gustina naseljenosti, raznolikost populacije i postojeće nejednakosti.¹⁵ Nasilni sivik sukob ima nekoliko karaktersitika: 1) povezan je sa neuspehom države/grada da pruži bezbednost, razvoj i blagostanje u urbanoj sredini; 2) čine ga nasilni događaji koji mogu biti izolovani ili povezani kontinuiranom organizovanom kampanjom ili setom političkih zahteva; 3) retko kada podrazumevaju preuzimanje trajne državne kontrole; 4) moguće ih je rešiti uspešnije nego suverene ili građanske sukobe.¹⁶

Analize sukoba u urbanim sredinama i fragilnosti na nacionalnom nivou pretežno su državocentričnog karaktera i u fokusu su im načini na koji

u razvoju (*Cities, Conflict and State Fragility in the Developing World*). U nedostatku adekvatnijeg prevoda na srpski jezik, engleska reč *civic* će biti transkribovana i kao takva korišćena u nastavku teksta.

¹¹ Beall Jo, Tom Goodfellow & Dennis Rodgers, "Cities and conflict in fragile states in the developing world", *Urban Studies*, Vol. 50, No. 15, 2013, 3065–3083.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Beall Jo, Basudeb Guha-Khasnobis & Ravi Kanbur, *Urbanization and development: multidisciplinary perspectives*, (eds.), Oxford University Press, 2010; Rodgers, Dennis, *Urban violence is not (necessarily) a way of life: Towards a political economy of conflict in cities*, No. 2010/20, WIDER Working Paper, 1–12.

¹⁶ Beall Jo, Tom Goodfellow & Dennis Rodgers, "Cities, conflict and state fragility".

pružanje bezbednosti na nivou grada može da utiče na slabljenje ili osnaživanje država. Iako ova grupa autora ne govori o fragilnom/slabom gradu, evidentno je da postojeća socijalna politička, društvena i ekonomska klima u gradu može biti značajan pokazatelj snage, odnosno fragilnosti/slabosti države u uslovima kada postoji neka forma nasilnih sukoba. Grad je predstavljen kao prostor u kome se mogu reflektovati znaci snage ili slabosti jedne države u odnosu na to u kojoj meri uspeva (ili želi) da reši postojeće tenzije u društvu. Iz aspekta predmeta ovog rada, najinteresantniji su sivi sukobi, imajući u vidu da su imanentni gradu, da su povezani sa elementarnim odlikama urbanih sredina, i da su gradovi mesta gde se ovi sukobi prevashodno odvijaju. Može se reći da učestalost, vrsta ili intenzitet ovih sukoba u velikoj meri može biti pokazatelj snage nekog grada, a ne indicija slabosti nacionalne države. Do sukoba u gradovima može doći zbog pitanja koja su sasvim lokalnog karaktera, i u onim državama koje se ne smatraju slabima, kao na primer zbog problema sa narko-bandama u favelama Rio de Žaneira ili zbog problema sa narko-bandama u Los Anđelesu.

Fragilni grad u fragilnim državama

Jedna od osnovnih pretpostavki istraživanja o fragilnim gradovima jeste da se oni nalaze pre svega u propalim (*failed*), fragilnim (*fragile*) i slabim (*weak*) državama, a gde svaki od ovih pojmova podrazumeva poseban stepen nemogućnosti države da svojim građanima pruža osnovna javna dobra na celoj ili delu svoje teritorije, i što za sobom opet povlači niz drugih bezbednosnih problema. Fragilnost grada neraskidivo je povezana sa fragilnošću države, i obrnuto, snažne države po pravilu imaju razvijene i snažne gradove. Međutim, pre nego što je termin fragilnosti postao etabliran, prethodili su mu drugi, slični koncepti, a koji reflektuju probleme ključne za fragilne gradove slabih/fragilnih država. U pitanju su divlji (*feral*) i slomljeni/polomljeni (*fractured*) grad.

Jedan od prvobitnih pokušaja određivanja slabih/fragilnih gradova, kao i razvijanja metodologije za prepoznavanje gradova koji mogu postati fragilni, predložio je Ričard J. Norton (*Richard J. Norton*) u tekstu *Feral cities* iz 2003 godine. Norton opisuje „divlje gradove“ kao velika metropolitenska područja koja odlikuje uništena arhitektura, nove i stare bolesti, odsustvo vladavine prava i anarhija. Bezbednost se u ovim apokaliptičnim gradovima ostvaruje putem sile i prinude. Iako priznaje da ovaj fenomen „ne mora nikada da se realizuje“ ipak ne sme biti odbačen u potpunosti i može predstavljati jedan od velikih bezbednosnih izazova ovog veka.¹⁷

¹⁷ Norton J. Richard, "Feral cities", *Naval War College Review*, Vol. 56, No. 4, 2003, 97–106.

Divlji grad je metropola koja ima više od milion stanovnika u kojem je lokalna vlast izgubila sposobnost da održava vladavinu prava u okviru granica grada koji i dalje funkcioniše kao akter u međunarodnom sistemu. U ovakvom gradu bazične javne usluge nisu dostupne građanima. Akteri koji se uobičajeno percipiraju kao nosioci ugrožavanja, kriminalne grupe, ilegalne vojske, klanovi i sl. mogu ostvariti izvestan nivo kontrole nad određenim delovima grada. Ovaj grad funkcioniše u ekonomskom i društvenom smislu, ali ove društvene relacije odlikuju korupcija i nasilje. U divljem gradu vladaju različite zarazne bolesti, a zagađenje životne sredine je toliko veliko da ugrožava i susedne oblasti. U gradu postoje velelepne građevine koje su simboli državne moći, ali i zapušteni slamovi sa velikim brojem stanovnika koji živi u krajnjoj bedi.¹⁸ Gotovi svi akteri formalne i neformalne socijalne kontrole u divljem gradu ne mogu efikasno pružiti bezbednost svim stanovnicima grada.¹⁹ Norton divlje gradove posmatra pre svega kao izvor bezbednosnih problema za nacionalnu i međunarodnu bezbednost, a koji su po svojoj prirodi netradicionalni i transnacionalni. Najveća opasnost predstavlja potencijal širenja pandemije zaraznih bolesti i masivno ugrožavanje životne sredine, kao i mogućnost da ova područja van kontrole državnih (pa i lokalnih) snaga budu idealna mesta ilegalne trgovine.²⁰ Iako govori o zasebnom konceptu divljeg grada, evidentno je da ga autor posmatra kao derivat slabosti države, odnosno da će se u slabim i propalim državama pronaći gradovi u kojima su uslovi toliko loši da ugrožavaju nacionalnu i međunarodnu bezbednost. Osim toga, Norton smatra da divlji grad može biti samo onaj koji ima preko milion stanovnika, a njegovi opisi ipak prevazilaze realne društvene situacije, i nisu zasnovani na podacima izvedenim iz sprovedenih istraživanja, nego pre proizvod autorove fikcije slične (pred)apokaliptičnom književnom žanru.

U tematskom zborniku pod nazivom *Fractured cities: social exclusion, urban violence and contested spaces in latin America* Kees Konings i Dirk Kraut (*Kees Koonings & Dirk Kruijt*) izložili su neke od osnovnih ideja fragilnosti gradova Latinske Amerike. Polazište zbornika jeste „sindorm siromaštva, nejednakosti i društvenog isključivanja“ koji je jedan od osnovnih faktora sveprisutnog nasilja u analiziranim slomljenim (*fractured*) gradovima.²¹ Iako, ne postoji bogata istraživačka praksa vezana za slomljene gradove, među autorima ipak postoji određena saglasnost po pitanju uzroka koji dovode do sloma grada. Konsenzus donekle postoji u pogledu osnovnih karakteristika ove vrste gradova koji se prepoznaju po suštinskoj nejednakosti i polarizovanosti između centra i obodnih delova gradova (periferije), a gde

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Koonings Kees, & Dirk Kruijt, “Fractured cities, second-class citizenship and urban violence”, *Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*, 2007, 7–22.

je glavna pretpostavka da (loša) urbanistička rešenja, projektovanje i izgradnja grada dovodi do nedostatka socijalne kohezije i polarizacije između građana, veće stope kriminala i nasilja, veće stope nezaposlenosti i siromaštva u pojedinim delovima grada, kao i generisanje drugih urbanih problema.²² Drugi element ovih gradova jeste povlačenje ili neuspeh lokalnih vlasti u gradovima koji nisu u stanju da svojim građanima pruže bazičan nivo bezbednosti. Može se zaključiti da mnoge odlike krihkkih gradova korespondiraju sa onim što će kasnije biti označeno kao fragilni grad.

Verovatno najcitiraniji autor u ovoj oblasti Robert Muga (*Robert Muggah*) predložio je koncept fragilnog grada, kao jedan od najvažnijih društvenih fenomena teoretičara i istraživača bezbednosti, napominjući da interesovanje za fragilne ili propale gradove odražava iste „brige“ povezane sa propalim i fragilnim državama. Muga je u seriji radova izložio glavne pretpostavke konstrukta fragilnog grada i opisao neke njegove osnovne karakteristike. Treba napomenuti da je primarni fokus na fragilnim gradovima koji se nalaze u slabim ili fragilnim državama, te iako autor insistira na fragilnim gradovima kao zasebnom konceptu, ova fragilnost neraskidivo je povezana sa performansama snage države.²³

Ideja povezivanja fragilnog grada sa propalim i slabim državama nije originalna Mugina ideja. Iako relativno nova, ova ideja je već razrađivana u radovima drugih autora.²⁴ Međutim, Robert Muga se ističe u odnosu na

²² Brian D. Jacobs Jacobs, *Fractured cities: capitalism, community and empowerment in Britain and America*, Routledge, 2003; Borde Elis & Hernández-Álvarez Mario, “Fractured lives in fractured cities: Towards a critical understanding of urban violence in the context of market-driven urban restructuring processes in Bogotá and Rio de Janeiro”, *Social Science & Medicine*, Vol. 298, No. 114854, 2022.

²³ Muggah Robert, “Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience”, *Environment and Urbanization*, Vol. 26, No. 2, 2014, 345–358; Muggah Robert, “A manifesto for the fragile city” *Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 2, 2015, 19–39; Muggah Robert, “Urban governance in fragile cities”, *GSDRC Professional Development Reading Pack*, No. 46. 2016, University of Birmingham.

²⁴ Muggah Robert, “Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience”, 345–358; Muggah Robert, “A manifesto for the fragile city”, 19–39; Muggah Robert, “Urban governance in fragile cities”, *GSDRC Professional Development Reading Pack*, No. 46. 2016, University of Birmingham; Zartman I. William, “Introduction: Posing the problem of state collapse”, in: *Collapsed States The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Z. William (ed.), Lynne Rienner Publishers, London, 1995, 1–12; Rotberg I. Robert, “The failure and collapse of nation-states”, in: *When States Fail: Causes and Consequences*, R. Rotberg (ed.), Princeton University Press, Princeton NJ, 2007, 3–10; Stepputat Finn, & Lars Engberg-Pedersen, “Fragile states: Definitions, measurements and processes”, *Fragile situations: Background papers*, No. 31, Danish Institute for International Studies (DIIS), 2008, 21–32.; Ghani Ashraf, & Clare Lockhart, *Fixing failed states: A framework for rebuilding a fractured world*, Oxford University Press, 2009; Kaplan Seth, “Identity in Fragile States: Social cohesion and state building”, *Development*, Vol. 52, No. 4, 2009, 466–472. Stewart Frances & Graham Brown, *Fragile states: CRISE overview 3*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), 2010, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b62e5274a27b2000af7/wp51.pdf>, 01/03/2024.

ostale zbog nastojanja da utvrdi uzroke i objasni dinamiku nastajanja fragilnosti u gradovima. Po njegovom stanovištu, fragilni gradovi u većini slučajeva nastaju kao rezultat duboke neravnoteže i pukotina društvenog ugovora koji obavezuju gradsku vlast i građane. Izabrana urbana elita može izgubiti sposobnost da formalno reguliše, a još manje monopolizuje, legitimnu upotrebu nasilja. Muga smatra da postoji nekoliko načina kako se gubitak nad monopolom prinude manifestuje u urbanom okruženju. Gradska vlast može selektivno primenjivati silu preko državnih, paravojnih ili nedržavnih aktera. Takođe, mogu deliti ili potpuno ustupiti kontrolu neformalnim milicijama, bandama ili odmetnicima. Kao rezultat toga, u fragilnim gradovima cela susedstva i neformalna naselja često su pod kontrolom paralelnih formi upravljanja, gde se prinuda i autoritet na lokalnom nivou „pregovaraju“ na nivou susedstva među različitim entitetima.²⁵ Dakle, on smatra da je ključna karakteristika fragilnih gradova gubitak kontrole zvanične/gradske vlasti nad delovima teritorije urbanog prostora i postojanje paralelnih struktura upravljanja u gradu. U takvim situacijama gradska vlast ne može da ostvari ključne funkcije koje se odnose na pružanje bezbednosti za građane, imovinu i infrastrukturu, bazičnih javnih usluga (vodosnabdevanje, snabdevanje električnom energijom, kanalizacija), kao i zaštitu osnovnih ljudskih prava. Ovakva situacija ima sasvim konkretne implikacije u vidu socioprostorne segregacije susedstva, fragmentacije javnog i privatnog prostora i, generalno, veću nebezbednost za sve stanovnike grada, bilo da se radi o subjektivnom doživljaju ili objektivnim merilima.²⁶

Upravo na ovim Muginim pretpostavkama Aleksandra Abello-Kolak (*Alexandra Abello-Colak*) zasniva svoje istraživanje o pružanju bezbednosti u fragilnim gradovima koje odlikuje visok stepen nasilja i ističe tri karakteristike ovih gradova. Prvo, u ovim gradovima institucije su dugoročno oslabljene, predstavnici zakona su ili odsutni ili samo simbolično prisutni, a država nije u stanju da svoje građane elementarno zaštiti. Drugo, postoje moćni nedržavni akteri koji kontrolišu teritoriju kroz nasilje; i treće, socijalni i institucionalni uslovi (poput odsustva kažnjavanja) podstiču pojavu nasilja i drugih bezbednosnih problema.²⁷ A kada organi zaduženi za očuvanje javnog reda i mira i bezbednosti u gradu, poput policije, pravosudnog sistema i drugih subjekata prinude nisu funkcionalni, onda ih mnogi građani percipiraju kao nelegitimne zaštitnike vlasti. Lokalna vlast u takvim uslovima ne raspolaže sa dovoljno kapaciteta i resursa da pruži

²⁵ Muggah Robert, "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience", 345-358.

²⁶ Muggah Robert, "A manifesto for the fragile city", 39.

²⁷ Abello Colak, Alexandra L. "Security provision and governing processes in fragile cities of the Global South: The case of Medellin 2002-2012". PhD diss., University of Bradford, 2015.

elementarnu bezbednost svojim građanima, a što pojačava netrpeljivost građana prema institucijama.

U pojedinim istraživanjima pažnja je posvećivana i uočavanju nekih faktora rizika koji doprinose nastanku fragilnih gradova ili pogoršanju stanja u njima. S tim u vezi, Robert Muga je identifikovao tri takva faktora: ubrzana i neregulisana urbanizacija, prostorne manifestacije neuspeha gradske uprave i sve izraženija povezanost u digitalnom svetu, dok je kasnije ovu listu proširio i na koncentraciju nasilja i postojanje značajne populacije mladih.²⁸ Dok, na primer, De Boer smatra da kumulativni efekat siromaštva, nasilja i rizika od katastrofa doprinosi većoj verovatnoći da će grad biti fragilan.²⁹ Naravno, važno je uočiti da su pomenuti faktori univerzalnog karaktera, da ih je moguće primeniti na fragilne gradove u različitim delovima sveta, ali je neophodno istaći i da su njihova objašnjenja prilično pojednostavljena, naročito kada je u pitanju urbanizacija ili primena digitalnih tehnologija, koje utiču na sve aspekte ljudskog života.

Kada je u pitanju prvi makro faktor, ističe se da do sada nezabeležen tempo urbanizacije utiče na fragilnost naročito velikih i srednjih gradova u nerazvijenim zemljama, te doprinosi sve većoj populaciji koja živi u neformalnim naseljima, sa negativnim implikacijama po bezbednost. Međutim, urbanizacija, broj i gustina stanovnika sami po sebi nisu jedini prediktori rastuće nebezbednosti u gradu. Na to upućuju brojni primeri kao što su Abu Dabi, Dubai, Minhen, Singapur, Hong Kong, Tokio i drugi koji imaju veliki broj stanovnika, a prvenstveno veliku gustinu naseljenosti, ali ipak važe za neke od najbezbednijih gradova na svetu. Zato pojedini autori navode da je nebezbednost u gradovima u direktnoj proporciji sa brzinom kojom se urbanizacija odvija, odnosno „turbourbanizacijom“, a koju gradske ili nacionalne vlasti ne mogu da kontrolišu.³⁰ Trudeći se da detaljnije objasne urbanizaciju kao kauzalni faktor nebezbednosti u gradu, istraživači su uočili da postoji veza između koncentracije mladih nezaposlenih, slabije obrazovanih ljudi i nasilja u siromašnim ili srednje razvijenim gradovima.³¹ Međutim, često

²⁸ Muggah Robert, "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience", 345–358; Ovaj faktor rizika nije detaljnije objašnjen, već se uzima kao višestruko iskustveno potvrđena činjenica. Prema rezultatima brojnih istraživanja zaključuje se da se nasilje koncentriše u pojedinim mestima u gradovima (Eck & Weisurd, 1995; Anderson, 1978, Gartin & Buerger, 1989; Boggs, 1965). Ipak, ova pretpostavka potvrđena je pre svega u evropskim i severnoameričkim gradovima, dok se teza o lokalizaciji nasilja tek testira u ostalim delovima sveta. Muggah Robert, "A manifesto for the fragile city", 19–39.

²⁹ John De Boer, "Resilience and the fragile city", *Stability: International Journal of Security and Development*, Vol. 4, No. 1, 2015, 1–7.

³⁰ Buhaug Halvard, & Henrik Urdal, "An urbanization bomb? Population growth and social disorder in cities", *Global environmental change*, Vol. 23, No. 1, 2013, 1–10.

³¹ Urdal Henrik, *A clash of generations? Youth bulges and political violence*, United Nations Expert Group Meeting on Adolescents, Youth and Development, 2006, http://www.un.org/esa/population/meetings/egm-adolescents/p10_urdal.pdf, 04/03/2024.

se interpretacija ovih veza čini krajnje simplifikovanom, jer se zanemaruje čitav niz drugih faktora koji doprinose nebezbednosti u urbanim sredinama. Kombinacija slabih političkih institucija, ekonomskih potresa i građanskih nemira takođe su prediktori potencijalnih kriza, te se može reći da je nasilje u urbanim sredinama multikauzalno i prostorno neujednačeno.

Fragilnost grada može biti oblikovana i nekim promenama u procesu upravljanja na nacionalnom ili lokalnom nivou.³² Uočeno je da u mnogim gradovima koji se mogu označiti kao fragilni postoje primetne prostorne podele između bogatih i siromašnih. Čitava susedstva ostaju van domašaja snaga bezbednosti i obuhvata elementarnim javnim uslugama. Aktivnosti i programi gradskih vlasti ne dopiru do ovih sve izolovanijih zajednica, čiji stanovnici generacijama žive u krajnje nebezbednim uslovima, zaviseći od paralelnih upravljačkih struktura oličenih u kriminalnim organizacijama. Istovremeno se u urbanom prostoru mogu odvijati aktivnosti javnih provajdera bezbednosti i socijalne kontrole s jedne strane, i kriminalnih organizacija, pobunjeničkih grupa i ostalih nedržavnih aktera, s druge strane.³³

Pored nekontrolisane urbanizacije i neuspeha gradske vlasti, nove tehnologije i društvene mreže takođe utiču na oblikovanje fragilnosti grada. Informacione tehnologije suštinski su izmenile načine na koji se pojedinci i grupe bave politikom, ekonomijom i društvenim delovanjem. Brojni građanski protesti organizovani su putem društvenih mreža, dok Muga čak ističe da narko-karteli i povezane maloletničke bande koriste onlajn platforme za organizovanje aktivnosti, regrutaciju članova i zastrašivanje vlasti.³⁴

Poseban pravac promišljanja koja su pokrenuta istraživanjima fragilnih gradova odnosi se na urbanizaciju humanitarnih intervencija, gde su urbani centri slabih i urušenih država označeni kao epicentri katastrofa te da će „humanitarne krize sutrašnjice biće više urbane nego ruralne“.³⁵ Oko fenomena „urbanizacije humanitarizma“ otvorila se dinamična i zanimljiva diskusija. Sa jedne strane su istraživači koji napominju da fragilne gradove ili neke njihove delove treba posmatrati kao zone sukoba usled sveprisutnog nasilja. Tradicionalni mehanizmi pružanja pomoći, koncentrisani na nacionalni nivo, neadekvatni su uslovima u kojima bezbednosni problemi potiču od aktivnosti neregularnih oružanih grupa koje su koncentrisane u urbanim područjima, koja su dodatno izložena i ostalim rizicima poput siromaštva ili elementarnih katastrofa. U ovakvim situacijama efikasnije bi

³² Muggah Robert, "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience", 345-358 Muggah Robert, "A manifesto for the fragile city", 19-39.

³³ Kilcullen David J., "The city as a system: Future conflict and urban resilience", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 36, No. 2, 2012, 19-39.

³⁴ Muggah Robert, "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience", *Environment and Urbanization*, Vol. 26, No. 2, 2014, 345-358.

³⁵ De Boer John, "Resilience and the fragile city," 1-7.

bile ciljane humanitarne intervencije usmerene na pojedinačne gradove.³⁶ Ovakva promena paradigme praćena je brojnim analizama naučnika, analitičara i konsultanata koji vide sve veći broj nasilnih smrti u gradovima kao pretnju političkoj stabilnosti i razvojnim projektima, te da su fragilni gradovi mesta u kojima će se voditi ratovi u 21. veku.³⁷ Druga struja istraživača ističe da je koncept fragilnosti primenjen na urbani prostor kako bi se proširio obuhvat humanitarnih intervencija fokusiranih na gradove,³⁸ jer je humanitarna pomoć, odnosno intervencionizam usmeren na traženje lokalizovanih rešenja prilagođenih problemima u konkretnoj urbanoj sredini ima veće izgleda za uspeh. Izmeštanje koncepta fragilnosti sa nacionalnog na nivo grada može služiti rekonfiguraciji humanitarnih intervencija koje se sad mogu usmeriti ka prostorima u kojima se ne vode tradicionalni sukobi, ali koje obeležavaju visoke stope nasilja, nejednakosti ili prirodnih katastrofa.³⁹ Kao ilustracija mogu poslužiti najsvežiji primeri humanitarnog intervencionizma u urbanoj sredini vezani za prirodne katastrofe: zemljotres i cunami na Haitiju 2010. godine, poplave u Bangladešu 2017, uragani u Hondurasu 2020. godine itd.

Osim opisa karakteristika fragilnog grada i faktora rizika, Muga je nastojao da predoči i neke strategije za prevazilaženje fragilnosti kroz unapređenje rezilijentnosti, što je proces u kojem lokalna vlast ima ključnu ulogu. Među brojnim strategijama unapređenja bezbednosti u fragilnim gradovima nalaze se: povezivanje snažnih i fragilnih gradova, policijski rad zasnovan na podacima, intervencije fokusirane na mlade u rizičnim grupama, inkluzivan i kohezivan razvoj zajednice, transformacija sukoba, urbana obnova, situaciona prevencija, pažljiva i fokusirana primena novih tehnologija.⁴⁰ Treba napomenuti da većina ovih strategija ima univerzalni karakter, te se ne može zaključiti da su usmerene direktno na smanjivanje fragilnosti grada. Ovi pristupi i strategije koje postoje od ranije, imaju

³⁶ Ibid.

³⁷ Muggah Robert, *The urban dilemma: urbanization, poverty and violence*, DFID & IDRC, London/Ottawa, 2012, <http://www.idrc.ca/EN/PublishingImages/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>, 02/03/2024.

³⁸ Nogueira João Pontes, *From fragile states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practices*, 2016, HASOW Humanitarian Action in Situations Other than War, <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/From-Fragile-States-to-Fragile-Cities.pdf>, 04/03/2024.

³⁹ Miklos Manoela, & Tomaz Paoliello, "Fragile cities: a critical perspective on the repertoire for new urban humanitarian interventions", *Contexto Internacional*, Vol. 39, 2017, 545-568.

⁴⁰ Muggah Robert, "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience", 345-358; Muggah Robert, "A manifesto for the fragile city", 19-39.; Muggah Robert, "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience", 345-358; Muggah Robert, *The urban dilemma: urbanization, poverty and violence*; Abello Colak & Alexandra L., "Security provision and governing processes in fragile cities of the Global South: The case of Medellin 2002-2012". PhD diss., University of Bradford, 2015.

višestrukie pozitivne uticaje na unapređenje bezbednosti u gradu, pa samim time i na redukciju fragilnosti. Osim toga usmerene su pre svega na smanjenje nasilja i sukoba u urbanim sredinama, a manje na neke druge aspekte fragilnosti grada.

Može se zaključiti da fragilnost gradova potiče od istih onih uzroka i faktora rizika koji se povezuju sa slabošću/snagom država, ali da ona u urbanim sredinama ima neke specifičnosti i može biti povezana sa brojnim za sada nerazjašnjenim faktorima u sprovedenim istraživanjima. Ti uzroci i faktori rizika podrivaju autoritet i legitimitet kako nacionalnih tako i gradskih i lokalnih vlasti. Stoga bi osim već pomenute urbanizacije, neuspeha javnih vlasti i novih tehnologija, kao neke od značajnih elemenata fragilnosti trebalo obuhvatiti nejednakosti i deprivaciju u političkoj, društvenoj ili ekonomskoj sferi, visok rizik od izbijanja prirodnih ili drugih katastrofa, veće promene strukture stanovnika izazvane migracijama, kao i ekonomske potrese. Neki od njih mogu biti internog karaktera, dok su drugi proizvod promena u okruženju, a u zavisnosti od postojećeg stepena snage grada, mogu dovesti ne samo do fragilnosti već i do veće nebezbednosti urbanih sredina.

Fragilnost razvijenih gradova

Pokušavajući da prošire istraživanje o fragilnosti i na kontekste koje ne odlikuje siromaštvo, nasilje i katastrofe, pojedini autori su nastojali da ispitaju fragilnost razvijenih gradova. Bilo bi očekivano predvideti da se u slaboj državi u kojoj postoji oružani sukob, i koja zbog toga ne ostvaruje kontrolu nad čitavom teritorijom, nema poverenje i legitimitet građana i nije sposobna da osigura elementarne javne usluge, takođe nalaze i isto tako slabi gradovi. Međutim, Robert Muggah ističe da fragilnost gradova nije „rezervisana“ samo za konfliktnie ili postkonfliktnie države i susreće se i van zona konflikata. On je došao do podatka da se 46 od 50 gradova sa izraženim stepenom nasilja ne nalaze u zemljama u kojima se odvija sukob.⁴¹ Ovaj podatak naravno ne iznenađuje budući da fragilnost nije jedina moguća posledica oružanog sukoba, kao što je još manje oružani sukob jedini mogući uzrok fragilnosti. Međutim, izgleda da fragilnost države i fragilnost grada u određenoj meri „idu ruku pod ruku“, jer je čest slučaj da i nacionalna i gradska vlast ne uspevaju da ostvare efektivnu kontrolu nad delovima teritorije. Ovo naravno ne znači pravilnost nego jedino preovlađujući trend, pa objašnjenja fragilnosti zasnovana na izučavanju propalih ili fragilnih država mogu predstavljati solidnu polaznu osnovu. Jer, koncept fragilnosti i nije razvijan na način da bi se mogao univerzalno primenjivati na nivou međunarodne bezbednosti (u slučaju humanitarnog intervencionizma), nacionalne i urbane

⁴¹ Muggah Robert, „Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience“, 345–358.

bezbednosti, pa tako ni u kontekstu razvijene i nerazvijene sredine. Tek konkretni bezbednosni problemi države ili grada, kao i njihov intenzitet i stepen potencijalne ili nastale štete određuju karakter fragilnosti.

Takođe, nasilni protesti, brutalnost policije, nagli porast cena životnih namirnica ili stanovanja jesu pojave koje karakterišu i gradove u najrazvijenijim državama, a za koje pojedini istraživači veruju da su manifestacije fragilnosti tih gradova. Polazeći od pretpostavke da se fragilnost suštinski različito ispoljava u kontekstu razvijenih gradova, autori su nastojali da redefinišu koncept određujući ga kao akumulaciju neuspeha/fraktura/slomova društvenih dogovora (*social compacts*) koji narušavaju funkcionisanje grada u dužem vremenskom periodu.⁴² Ključna komponenta u razumevanju fragilnosti razvijenih gradova je društveni dogovor, koji se određuje kao „niz formalnih i neformalnih obaveza između pojedinaca i organizacija u različitim sektorima (javnim, privatnim, neprofitnim) koje omogućavaju funkcionisanje društva“.⁴³ Do narušavanja ovih dogovora može doći od strane bilo kog aktera u društvu, ali je iz aspekta fragilnosti naročito interesantna situacija u kojoj predstavnici vlasti ne uspevaju da ispune javne obaveze (*public commitments*), što može imati dalekosežne posledice na performanse grada. Tip, priroda, učestalost i obuhvat fraktura društvenih dogovora određiće koliko će one uticati na fragilnost grada.

Javne obaveze koje bi vlast trebalo da ispuni, odnosno usluge koje bi trebalo da pruži kategorisane su po analogiji Maslovljeve hijerarhije ljudskih potreba i one obuhvataju četiri vrste obaveza/usluga koje stoje u hijerarhijskom odnosu: 1) fundamentalne obaveze, 2) stabilnost, 3) integritet, i 4) prosperitet.⁴⁴ Fundamentalne obaveze odnose se na mogućnost vlasti da osiguraju građanima bazične potrebe.⁴⁵ O stabilnosti se govori onda kada je grad bezbedan, a život u njemu predvidljiv.⁴⁶ Obaveze integriteta odnose se na to da vlast ne zloupotrebljava svoju moć i onemogućava članove zajednice da zloupotrebe gradske propise.⁴⁷ Vlast se obavezuje da će omogućiti stanovnicima i organizacijama da obogate svoje živote i izgrade ekonomske kapacitete koji se označavaju obavezama prosperiteta.⁴⁸ Okidači neuspeha

⁴² Selby J. David & Kevin C. Desouza, "Fragile cities in the developed world: A conceptual framework", *Cities*, Vol. 91, 2019, 180-192.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Neke od ovih bazičnih potreba su vodosnabdevanje, snabdevanje energijom (električnom energijom, naftom i naftnim derivatima i tome sl.), stanovanje, javni prevoz i ostale komunalne usluge.

⁴⁶ Neke od obaveza u ovom domenu odnose se na bezbednost, javno zdravlje i obrazovanje.

⁴⁷ Primeri ovog tipa obaveza tiču se pravnih i etičkih principa rada zaposlenih u gradskoj upravi, postojanja i sprovođenja propisa u oblasti sprečavanja korupcije i jednakog postupanja prema svim stanovnicima.

⁴⁸ Prosperitet kao javna obaveza nije objašnjen ilustrativno kao ostale obaveze, ali pretpostavka je da se odnosi na lagodan život u gradu, ekonomsko blagostanje, pa donekle i luksuz.

da se ostvari neka javna obaveza mogu biti političke (donosi se zakon kojim građani nisu zadovoljni, ili se ne reguliše oblast koju građani smatraju važnom) ili administrativne prirode (aktivnost ili inercija javnih službi).

Čini se da je najveći doprinos hijerarhije javnih obaveza razvijenih gradova koje razvijaju Slebi i Desouza, a u kontekstu proučavanja njihove fragilnosti upravo u postavljanju mogućih hipoteza i određivanja pravaca budućih istraživanja. Tako se, na primer, može pretpostaviti da gradske vlasti koje prioritizuju ispunjenje stabilnosti, integriteta i prosperiteta pre nego fundamentalnih obaveza povećavaju rizik od fragilnosti, što takođe može da implicira da neuspeh u ispunjavanju obaveza višeg ranga može dovesti i do neuspeha u ispunjavanju obaveza nižeg ranga. Odgovor gradskih vlasti na slom društvenog dogovora, tj. neuspeh u ispunjavanju javnih obaveza, može da uveća ili da umanji fragilnost grada u zavisnosti od adekvatnosti, pravovremenosti i intenziteta reakcije.

Neke od ovih pretpostavki testirane su u proučavanju uticaja pandemije COVID-19 na fragilnost tri razvijena grada: Melburn, Njujork i Milano.⁴⁹ Kao osnova istraživanja preuzeto je određenje fragilnosti koje su ranije razvili Selbi i Desouza,⁵⁰ a koje podrazumeva neuspeh javnih vlasti da realizuje javne obaveze usled čega dolazi do ugrožavanja/sloma društvenih dogovora koji su osnova funkcionisanja grada u dužem periodu. U kontekstu pandemije, fragilnost predstavlja nemogućnost administracije (javnih službi) da ublaže ovu pretnju kroz adekvatnu politiku sprovođenja režima izolacije (*lockdown*) ili efektivno pružanje bezbednosti.⁵¹ U istraživanju je potvrđena pretpostavka o tome da su manje fragilni bili gradovi čije su vlasti prioritizovale fundamentalne obaveze ili stabilnost (kratkoročne mere ekonomske pomoći, sprovođenje zatvaranja i izolacije itd.).

Konceptualni okvir fragilnosti zasnovan na neuspehu vlasti da ispune hijerarhijski postavljene javne obaveze ima određenih prednosti. Pre svega, klasifikacija obaveza dovoljno je fleksibilna da može biti primenjena na širok spektar bezbednosnih problema u gradovima (neadekvatno pružanje komunalnih usluga, bezbednost saobraćaja, kriminal, korupcija, ekonomski šokovi i sl.). Sa druge strane, ovako prikazan pristup odnosi se samo na fragilnost koja potiče od (ne)aktivnosti zvaničnih gradskih vlasti, dok javne usluge građani mogu ostvariti i na drugačiji način i podstredstvom nekih drugih (nedržavnih i privatnih) provajdera. Osim toga, razgraničenje četiri vrste javnih obaveza može se donekle dovesti u pitanje, te u tom smislu tvrditi da i pružanje bezbednosti u javnom prostoru predstavlja fundamentalnu obavezu, a ne stabilnost.

⁴⁹ Hunter Michael, "Resilience, fragility, and robustness: cities and COVID-19", *Urban Governance*, Vol. 1, No. 2, 2021, 115-125.

⁵⁰ Selby J. David J., & Kevin C. Desouza, "Fragile cities in the developed world: A conceptual framework", 180-192.

⁵¹ Ibid.

Iako autori napominju da se oslanjaju na ranija pisanja o fragilnosti kako gradova tako i država, teorijska osnova ovih objašnjenja suštinski je različita u tom smislu da okvir istraživanja fragilnosti razvijenih gradova ne čine radovi iz naučne oblasti Međunarodnih odnosa i Studija bezbednosti, što ne mora biti nedostatak sam po sebi, ali vodi zaključku da možda postoje različiti tipovi fragilnosti u zavisnosti od nivoa razvijenosti grada. Svakako da je korisno diskusiju o fragilnosti gradova usmeriti i u ovom pravcu, ali je isto tako moguće razmišljati i o jedinstvenom konceptu snage grada koji bi mogao biti primenjen na ispitivanje performansi grada, bez obzira na stepen njegove razvijenosti.

***Umesto zaključka:
Mogući pravci budućeg promišljanja/istraživanja
fragilnosti gradova***

Dosadašnja akademska debata o fragilnim gradovima značajno je doprinela proširivanju istraživačkog polja Studija bezbednosti i Međunarodnih odnosa. Grad postaje sve značajniji kontekst ispitivanja bezbednosti, koji istraživačima omogućava testiranje do sada razvijenih teorijskih pristupa i empirijskih pretpostavki. Bilo da se posmatra kao poznat ili nov koncept, fragilnost/snaga nije više karakteristika isključivo vezana za nacionalne države, već je jasno da može biti odlika gradova i urbanih područja. Međutim, postavljanje koncepta fragilnosti u središte promišljanja o bezbednosti u gradovima ima i svoje nedostatke. Sam pojam fragilnosti ne koristi se konzistentno, te nije do kraja razjašnjena razlika između propalih, slabih, pa i „divljih“ gradova. Pretpostavke o propalim i slabim državama predstavljaju solidnu teorijsku „potku“ za raspravu o fragilnim gradovima, međutim vrlo brzo je istraživačima postalo jasno da urbana sredina ima svoje specifičnosti koje se moraju uzeti u obzir prilikom razmatranja dimenzija ili karakteristika fragilnosti. Otuda možda i sasvim različit pristup autora koji su nastojali da postave koncept fragilnosti razvijenih gradova.

Umesto ispitivanja kritičnih ili ekstremnih slučajeva fragilnosti, ili drugačijeg određivanja fragilnosti u uslovima razvijenih gradova, možda bi bilo značajno razmišljati o razvoju koncepta snage grada. Ovaj koncept podrazumevao bi razvoj matrice ili indeksa sa kategorijama koje bi se mogle empirijski ispitati, te bi se gradovi mogli rangirati na određenoj skali. U tom smislu ne bi bilo potrebe tragati za različitim definicijama fragilnosti, već bi grad, na snovu performansi koje ostvaruje po različitim indikatorima, mogao biti snažan, slab, fragilan i propao, a slično kao u slučaju snage, odnosno slabosti država.

Ovde ponuđen predlog nije novina u istraživačkoj praksi. Još je Norton 2003. godine predložio indikatore zdravlja grada koji se odnose na četiri kategorije: upravu, ekonomiju, usluge i bezbednost. Grad može biti zdrav (zeleno boja), na margini (granici) (žuta boja) i na putu da postane divlji

(crvena boja). Ova matrica jeste jedan od početnih pokušaja rasvetljavanja snage grada, i kako jedan grad može biti žut u jednoj a crven u drugoj kategoriji, što sveukupno svedoči o njegovoj snazi (ili fragilnosti). Osim toga Norton ovaj koncept predstavlja kao izuzetno dinamičan, te se „zdravstveno stanje“ grada može menjati kroz vreme. Međutim, potrebno je napomenuti da prikazana matrica ima izvesnih manjkavosti. Predložena lista indikatora nepotpuna je zbog toga što je teško ekstrahovati merljive pokazatelje koji ukazuju na konkretne izvore podataka pojedinačnih indikatora. Pored toga, odabrani indikatori mere snagu/zdravlje grada pre svega iz prizme nacionalnih država, a ne grada kao zasebnog entiteta u kojem se odvija društvena dinamika koja može biti drugačija od one koja važi za nacionalnu državu. Osim toga, autor napominje da divlji može postati grad „sa više od milion stanovnika“, što onemogućava merenje snage gradova manje veličine, a koji u funkcionalnom smislu imaju veliki značaj. Dovoljno je osvrnuti se na činjenicu da prestonice većeg broja evropskih država imaju manje od milion stanovnika.

Nakon ovog, može se reći pionirskog pokušaja od pre dve decenije, razvijene su brojne matrice i indeksi za merenje najrazličitijih dimenzija gradskog života, ali nijedna od njih se konkretno ne osvrće na merenje snage grada, na način na koji je to učinjeno sa indeksima za merenje snage države. Do sada najambiciozniji poduhvat u merenju različitih performansi snage grada preduzeli su istraživači sa Ingrape instituta koje predvodi Robert Muga. Interaktivna mapa nazvana Fragilni gradovi (*Fragile cities*) predstavlja vizuelizaciju podataka o preko 2.000 gradova koji se ocenjuju na osnovu 11 indikatora.⁵² Ova baza podataka svakako jeste obuhvatna, kako u pogledu broja gradova tako i u pogledu indikatora na osnovu kojih se vrednuje fragilnost grada. Sa druge strane, neki od ovih indikatora tiču se više nacionalnog nivoa nego nivoa grada, a poslednji put je ažurirana 2015. godine čini se baš zbog ambicioznog obuhvata izvora podataka. Osim toga, korisno bi bilo indikatore razvrstati u kategorije, a kada bi bilo moguće uvideti u kojoj kategoriji grad pokazuje „slabost“, te u tom smislu usmeriti intervencije.

Vizuelizacija podataka ili indeksi koji bi merili generalno snagu grada, a ne samo fragilnost, omogućili bi uočavanje gradova čije su performanse toliko niskog nivoa da predstavljaju pretnju bezbednosti. Takođe, omogućile bi i identifikovanje snažnih i razvijenih gradova koji bi služili kao primeri dobre prakse, ali i kao okvir za utvrđivanje maksimalne, odnosno referentne vrednosti po pojedinim indikatorima. Konačno, ovakvi alati omogućili bi da se proceni snaga gradova koji uglavnom ostaju na margini istraživačke

⁵² Interaktivna mapa sa detaljnim informacijama nalazi se na: <https://fragilecities.igrape.org.br/>. Indikatori na osnovu kojih se meri fragilnost gradova su: rast broja stanovnika, stopa nezaposlenosti, nejednakost prihoda, pristup uslugama, kvalitet vazduha, stope ubistava, nasilni protesti, smrti povezane sa terorističkim napadima, rizik od poplave, cikloni i zemljotresi, fragilnost države, državni oružani sukobi.

prakse, a to su srednje razvijeni gradovi u kojima se ne pronalaze ni tako ekstremni slučajevi pretnji urbanoj bezbednosti, ali u kojima očigledno postoje određene manjkavosti funkcionisanja gradskog sistema.

Bibliografija

- Abello Colak & Alexandra L., "Security provision and governing processes in fragile cities of the Global South: The case of Medellin 2002–2012 PhD diss", University of Bradford, 2015.
- Anderson Elijah, *A Place on the Corner*, University of Chicago Press, 1978.
- Beall Jo, Basudeb Guha-Khasnobis & Ravi Kanbur, *Urbanization and development: multidisciplinary perspectives*, (eds.), Oxford University Press, 2010.
- Beall Jo, Tom Goodfellow & Dennis Rodgers, "Cities, conflict and state fragility", *Working Paper*, No. 85, 2011, Crisis States Research Centre.
- Beall Jo, Tom Goodfellow & Dennis Rodgers, "Cities and conflict in fragile states in the developing world", *Urban Studies*, Vol. 50, No. 15, 2013, 3065–3083.
- Boggs Sarah L., "Urban crime patterns," *American sociological review*, No. 30, 1965, 899–908.
- Borde Elis, & Hernández-Álvarez Mario, "Fractured lives in fractured cities: Towards a critical understanding of urban violence in the context of market-driven urban restructuring processes in Bogotá and Rio de Janeiro", *Social Science & Medicine*, Vol. 298, No. 114854, 2022.
- Bosetti, Louise, Alexandra Ivanovic & Menaal Munshey, "Fragility, risk, and resilience: A review of existing frameworks", *UN University Centre for Policy Research, Background Paper*, October 2016, 1–12.
- Buhaug Halvard, & Henrik Urdal, "An urbanization bomb? Population growth and social disorder in cities", *Global environmental change*, Vol. 23, No. 1, 2013, 1–10.
- De Boer John, "Resilience and the fragile city", *Stability: International Journal of Security and Development*, Vol. 4, No. 1, 2015, 1–7.
- Eck John & David L. Weisburd, "Crime places in crime theory", *Crime and place: Crime prevention studies* Vol. 4, 2015, 1–33.
- Ghani Ashraf, & Clare Lockhart, *Fixing failed states: A framework for rebuilding a fractured world*, Oxford University Press, 2009.
- Godschalk David R., "Urban hazard mitigation: Creating resilient cities", *Natural hazards review*, Vol. 4, No. 3, 2003, 136–143.
- Goodfellow Tom, Dennis Rodgers & Jo Beall, *From 'civil' to 'civic' conflict? Violence and the city in 'fragile states'*, 2014, LSE International Development, <https://core.ac.uk/download/pdf/82956609.pdf>, 03/03/2024.
- Hunter Michael, "Resilience, fragility, and robustness: cities and COVID-19", *Urban Governance*, Vol. 1, No. 2, 2021, 115–125.

- Jacobs Brian D., *Fractured cities: capitalism, community and empowerment in Britain and America*, Routledge, 2003.
- Kaplan Seth, "Identity in Fragile States: Social cohesion and state building", *Development*, Vol. 52, No. 4, 2009, 466–472.
- Kilcullen David J., "The city as a system: Future conflict and urban resilience", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 36, No. 2, 2012, 19–39.
- Koonings Kees, & Dirk Kruijt. "Fractured cities, second-class citizenship and urban violence". *Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*, 2007, 7–22.
- Miklos Manoela, & Tomaz Paoliello, "Fragile cities: a critical perspective on the repertoire for new urban humanitarian interventions", *Contexto Internacional*, Vol. 39, 2017, 545–568.
- Muggah Robert, *The urban dilemma: urbanization, poverty and violence*, DFID & IDRC, London/Ottawa, 2012, <http://www.idrc.ca/EN/PublishingImages/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>, 02/03/2024.
- Muggah Robert, "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience", *Environment and Urbanization*, Vol. 26, No. 2, 2014, 345–358.
- Muggah Robert, "A manifesto for the fragile city", *Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 2, 2015, 19–39.
- Muggah Robert, "Urban governance in fragile cities", *GSDRC Professional Development Reading Pack*, No. 46. 2016, University of Birmingham.
- Nogueira João Pontes, *From fragile states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practices*, 2016, HASOW Humanitarian Action in Situations Other than War, <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/From-Fragile-States-to-Fragile-Cities.pdf>, 04/03/2024.
- Norton Richard J., "Feral cities", *Naval War College Review*, Vol. 56, No. 4, 2003, 97–106.
- Okeke Francis O., Ibem O. Eziyi, Clifford A. Udeh & Emmanuel C. Ezema, "City as Habitat: Assembling the fragile city", *Civil engineering journal*, Vol. 6, No. 6, 2020, 1143–1154.
- Pureza José Manuel, Alexandra Lajes Miguel, Daniela Nascimento, Kátia Aline Cardoso, Mónica Rafael Simões & Sílvia Roque, *Prevenção de conflitos armados, cooperação para o desenvolvimento e integração justa no sistema internacional*, 2005, http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/385_prevencao_conflitos1.pdf, 02/03/2024.
- Rodgers Dennis, *Urban violence is not (necessarily) a way of life: Towards a political economy of conflict in cities*, No. 2010/20, WIDER Working Paper, 1–12

- Rotberg Robert I., "The failure and collapse of nation states", in: *Staatszerfall und Governance*, Gunnar Folke Schuppert & Marianne Beisheim (eds.), Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2007, 57-97.
- Rotberg Robert I., "The failure and collapse of nation-states", in: *When States Fail: Causes and Consequences*, R. Rotberg (ed.), Princeton University Press, Princeton NJ, 2007, 3-10.
- Selby David J., & Kevin C. Desouza, "Fragile cities in the developed world: A conceptual framework", *Cities*, Vol. 91, 2019, 180-192.
- Sherman Lawrence W., Patrick R. Gartin, & Michael E. Buerger, "Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place", *Criminology*, Vol. 27, No. 1, 1989, 27-55.
- Stepputat Finn, & Lars Engberg-Pedersen, "Fragile states: Definitions, measurements and processes", *Fragile situations: Background papers*, No. 31, Danish Institute for International Studies (DIIS), 2008, 21-32.
- Stewart Frances & Graham Brown, *Fragile states: CRISE overview 3*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), 2010, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b62e5274a27b2000af7/wp51.pdf>, 01/03/2024.
- Tilly Charles, "Cities and states in Europe, 1000-1800", *Theory and society*, Vol. 18, No. 5, 1989, 563-584.
- Tilly Charles, "War-making and state-making as organized crime", in: *Bringing the State Back In*, P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1985, 169-187.
- Tilly Charles, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Oxford: Blackwell Publishing, 1992.
- Tilly Charles, "War making and state making as organized crime", in: *Collective violence, contentious politics, and social change*, Ernesto Castañeda & Cathy Schneider (eds.), Routledge, 2017, 121-139.
- Urdal Henrik, *A clash of generations? Youth bulges and political violence*, United Nations Expert Group Meeting on Adolescents, Youth and Development, 2006, http://www.un.org/esa/population/meetings/egm-adolescents/p10_urdal.pdf, 04/03/2024.
- Zartman I. William, "Introduction: Posing the problem of state collapse", in: *Collapsed States The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Z. Wiliam (ed.), Lynne Rienner Publishers, London, 1995, 1-12.