

Orginalni naučni rad

UDK 327.5:341.39

DOI br.107251/SVR1306032T

COBISS.BH-ID 3689240

MALE, SREDNJE I NEUTRALNE DRŽAVE I MEĐUNARODNA POLITIKA

Doc. dr Luka V. Todorović¹

Mileva Jokić, master politikolog²

Nezavisni univerzitet Banja Luka

Apstrakt: Država u savremenim uslovima živi od prilagodavanja i razvitka. Deo moći prenosi se sa nivoa države na šire, odnosno, više nivoe regionalnog i globalnog organizovanja. Određeno područje kao sastavnica državnog delovanja sve više gubi pravno i praktično značenje i sve više gubi na značaju kao geografsko “mesto delovanja”. Autoritet i legitimitet nacionalnih država su promenjeni, a nacionalne vlade su u velikoj meri nemoćne da kontrolišu ono što se dešava unutar njihovih granica i da realizuju očekivanja svojih građana. U novom poretku glavne političke procese i aktivnosti određuju njihovi glavni akteri, a od njihovog rasporeda zavisi i struktura poretka. U toj strukturi posebno mesto pripada velikim državama, koje svojom snagom mogu proizvoditi posebne učinke. Male zemlje imaju interes da se zaštite od apsolutne dominacije velikih sila ugovorima, pozivanjem na primenu međunarodnih principa ili međunarodnog prava u kojim dominiraju opšta načela i pravda. Neutralne države nastoje da ne sudeluju u ratu s drugim državama, odnosno, suzdržavaju se od određenih aktivnosti, u prvom redu od same borbe, a zatim i od nekih drugih aktivnosti koje se, u pojedinim istorijskim razdobljima, smatraju nespojivim s neutralnošću.

Ključne reči: *država, moć, neutralnost, spoljna politika, suverenitet.*

UVOD

U razvoju društva država je najvažnija društvena organizacija. Postaje, i jeste, organizacija bez koje čovek ne može. Moderna država se razvijala u Evropi između 16. i 18. veka, iako je pojam država nastao na kraju ovog perioda. U svom razvoju pokazivala je uvek nove forme, a potrebu za razvitkom moderne države doživljavamo svakodnevno. Moderna država živi od mogućnosti prilagođivanja i razvitka. Pojam država ima tri značenja. Prvo je definisanje države kao ukupnosti vladinih institucija i zvaničnika. Drugo, država u međunarodnim odnosima znači suverenu vlast nad određenim stanovništvom koje živi na određenoj teritoriji. Treće, državom se ponekad naziva jedna substruktura neke

¹ drluka.todorovic@gmail.com

² mileva.s.jokic@gmail.com

zemlje (kao što se SAD sastoje od pedeset država, a Nemačka od šesnaest). Maks Veber je pod državom podrazumevao organizaciju koja ima „monopol legitimne primene fizičke sile“.

Moderna država pokazala je značajne civilizacijske rezultate. Nadvladala je, sa značajnim uspehom, konfesionalne ratove i uspostavljajući centralne sile osigurala unutrašnji društveni mir. Bila je svetsko-istorijski unikum, kojim je ukinut dualizam vladara i zemlje, kneza i staleža. Država je racionalizovala politiku, tako da joj je osigurala trajnost, čvrstinu i duhovnu povezanost. Trajnost zahteva tvrde granice koje prethodne političke zajednice nisu poznavale. Tako je nastao prvi državni element, državni prostor, državna teritorija, koja je posle vredela kao prvi uslov za formiranje države.

Tako određena teritorija, sa čvrstom granicom, morala je biti branjena jedinstvenom državnom silom, koja je narodu (koji je živeo na toj teritoriji) morala garantovati bezbednost. Pretpostavka jedinstvene državne sile bila je formulisana u teorijama opšte volje. Čvrste granice značile su kraj nomadskoj politici, što se može zaključiti iz izvornog značenja reči status, koja je na početku formiranja, menjala reč država. Primenu sile država je svojatala kao ekskluzivno pravo. Od tada su sve institucije imale pravo na vršenje svoje delatnosti, samo ako im država dodeli tu kompetenciju, a za sebe je isključivo svojatala kompetenciju za dodeljivanje kompetencije. Zadatak države odnosio se na osiguranje unutrašnje ravnoteže među različitim grupama koje mogu, uvek, postati zaraćene strane. Ovo je dovelo do preformulisanja pojma suvereniteta. On postaje isključivo svojstvo države koju zastupa poglavar države koji je u demokratskim porecima predstavnik i inkarnacija čitavog naroda. Vladar nije morao samo vladati, nego je morao i predstavljati državu.

Tako je nastao drugi element države, naime centralizovana državna sila. Krajem osamnaestog veka, demokratske revolucije su istakle treći element države, naime državni narod. Oba pojma, država i nacija, bez obzira na način njihova sjedinjavanja, su neodvojiva. Sve moderne države nastoje, od tada, s više ili manje uspeha, ova dva pojma povezati.

Što se tiče teme budućnosti države, postavlja se pitanje: šta je preostalo od tradicionalne države i njenih bitnih elemenata?

NOMINALNI SUVERENITET, ANONIMNA VLAST

Opšta osnova za međunarodno pravo bilo je određeno područje kojim „raspolaze“ svaka moderna država. Međunarodni poredak koji je uspostavljen nakon Drugog svetskog rata naglašavao je svetost međunarodnih granica. U naše vreme, određeno područje kao sastavnica državnog delovanja sve više gubi pravno i praktično značenje i sve više gubi na značaju kao geografsko „mesto delovanja“. Autoritet i legitimitet nacionalnih država su promenjeni, kaže Held, a „nacionalne vlade su u velikoj meri nemoćne i da kontrolišu ono što se dešava unutar njihovih

granica i da realizuju očekivanja svojih građana. Štaviše, pošto institucije globalne i regionalne vlasti stižu sve važniju ulogu, suverenitet i autonomija države sve više erodiraju“. Ako se osvrnemo na granice bivše Jugoslavije, pa i na značajnom broju mesta po svetu, videćemo da se mesto nacionalnih armija na granicama, i oko nje, nalaze NATO jedinice ili jedinice UN, a nisu retki slučajevi da se tu nalaze i „snage za brzo reagovanje“ sastavljene od zemalja učesnica. Osim toga: „Granice su postale popustljive, bilo po planu ili de facto. Govorilo se da sve veća poroznost granica dovodi do impotencije suverenosti i besmislenosti demokratije“. Ovo su sve razlozi kojima se „može objasniti široko rasprostranjeno osećanje da je suverenitet postao nominalan, vlast anonimna, a njeno mesto upražnjeno“³.

Na drugačiji način iskazano, u novim uslovima deo moći se prenosi sa nivoa države na šire, odnosno više, nivoe regionalnog i globalnog organizovanja.⁴ Apsurdno je da se broj nacionalnih država neprestalno povećava, ali se istovremeno smanjuje njihova moć i uticaj. Sve više se govori o gubitku suvereniteta i preuzimanju funkcija države od strane drugih aktera. Izvesno je da je suverenitet nacionalnih država potkopan jačanjem supranacionalnih entiteta i tvorevina. Suverenost je danas podeljena između nacionalnih, internacionalnih i ponekad, regionalnih vlasti. Novi uspon evropskog ustrojstva države ogleda se u zajedničkoj valuti, vojsci i radu na zajedničkom ustavu. Suverenost se danas može razumeti manje kao teritorijalno definisana granica, a više kao političko pogađanje resursa u okviru kompleksne transnacionalne mreže.

Desuverenizacija i marginalizacija države pod egidom globalizacije ne važi za sve države i narode jednako. U tom procesu: „Politička elita superdržava se protivurečno ponaša u svojoj zemlji i na strani. U svojoj zemlji ona jača državu i održava demokratiju u nekim elementarnim obrisima, a na strani slabi druge države i instalira svoje upravljачke stanice pod vidom uvođenja demokratije ili demokratizacije tih zemalja. U drugim državama se pod egidom institucija civilnog društva, stvaraju paralelne političke organizacije koje su izdržavane, programirane ili dirigovane spolja i deluju, neretko, pored, odnosno protiv interesa tih zemalja.“⁵ No, to nije i jedini nedostatak globalizacije, jer: „Pod vidom globalizacije, demokratizacije i modernizacije drugih zemalja, jastrebovi najrazvijenijih zemalja bezobzirno kidišu na teritoriju i prirodne resurse - blago drugih zemalja. U tom pohodu vuku za sobom i čitavu kolonu satelitskih zemalja. Dobar deo te kolone popunjavaju bivše real- socijalističke zemlje. Prvim redovima satelitske kolone biće udeljen deo plena i garantovanje

³ Ofe, K. (1999) *Modernost i država*, Filip Višnjić, Beograd, 8-10.

⁴ Vasović, V. (2004), *Legitimnost, legalnost i civilno društvo*, u: Između autoritarizma i demokratije, knjiga 2, Civilno društvo i politička kultura, CEDET, Beograd, 328.

⁵ Isto: 22.

teritorijalnog integriteta. Neposlušnim slede sankcije od bojkota i satanizacije do pretnji dezintegracije ili gubitka određene teritorije.⁶

Državna sila, kroz koju se izražava suverenitet pojedine države, u krajnjoj meri je doveden u pitanje. Kao "najviša moć" suverenitet u odnosu prema „spoljnim“ silama, u odnosu prema drugim državama, postaje do te mere nesigurnim. U okviru ove problematike bitnu ulogu igra druga dimenzija "desuverenizacije" države, unutrašnja dimenzija. Naime činjenica, da pojedina država gubi, tako se barem čini, svoju "najvišu moć" u odnosu prema unutrašnjim snagama. Rastuća moć i uticaj privrednih udruženja na državu i slabljenje ugleda i uticaja političkih stranaka, ili snažan uticaj pojedinih "dominirajućih" nacionalnih i multinacionalnih preduzeća. Multinacionalne kompanije nagrizaju suverenitet država sposobnošću mobilnosti svoga kapitala - investiranjem i povlačenjem kapitala, ali pre svega izbegavanjem plaćanja poreza kao osnovnog prihoda države. D. Held ukazuje do koje mere globalizacija vrši ekonomsku desuverenizaciju država: „Globalizacija transformiše nacionalne ekonomije na takav način da se nacionalni ekonomski prostor više ne poklapa sa nacionalnim teritorijalnim granicama.“⁷ Ekonomsku suverenost države ugrožavaju i nadnacionalne organizacije kojima ona delegira deo svoje suverenosti prihvatajući pravila igre, transnacionalne finansijske institucije (MMF, Svetska banka), multinacionalne korporacije i globalizacija svetskog tržišta i informaciono-komunikacione tehnologije (internet, satelitska televizija) i globalni problemi koje sama država nije u stanju da rešava (ekološki problemi, terorizam). Nestanak ekonomskih granica ili preciznije, barijera, uslovljen je uticajem takozvana četiri „I“: investicija, industrije, informacionih tehnologija i individualnih potreba. Porast moći finansijskog tržišta, kao i porast trgovine, primoravaju vlade da prilagode i harmonizuju protržišne politike, poreske politike, ali neretko i da povećaju zaduživanja. Kod zaduživanja postoji neodgovornost nacionalnih elita, jer mandati prolaze, a dugovi ostaju i uvećavaju se budućim generacijama.

Slično vredi i za element državnog naroda, građana. Moderna migracijska kretanja vode do mešanja pojedinih "naroda države". Ljudi su postupno postali mobilniji, bilo zbog vlastitih potreba ili putem državnih ili internacionalnih nadzora. Nijedan narod nije više "sam sa sobom", mnogi su izgubili u etničkim kretanjima svoj "zavičaj", te država kao i pre "raspolaze" narodom, ali ne više jednim određenim, ograničenim narodom, ne više odlikovanim i jedinstvenim narodom.

U davnoj vremenskoj distanci Niče je posle Marxa, 1882. godine, objavio smrt države, a političari, pravnici, sindikalisti prihvatili su ovu ideju, ali su je tumačili na način koji je njima odgovarao. Sa različitih aspekata mogle su se čuti povike o smrti države, o smrti posebne i suverene države, o početku kraja jedne velike epohe državnosti. Tačno je

⁶ Isto: 24.

⁷ Held, D. (2003) *Debate o globalizaciji, u Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 57.

da je tradicionalni pojam i tip države, kako nekad tako i danas, s različitih strana doveden u pitanje: internacionalizacijom tradicionalnih zadataka države i međusobnom ugovornom zavisnošću pojedinih država, pokretima nadnacionalnih integracija, stvaranjem blokova država i uspostavljanjem velikih privrednih prostora delovanja; pokretima nedržavno upravljivih migracija i zbegovima najrazličitijih vrsta; razrešenjem državne moći putem privredne i medijske moći, putem autonomnih tehničkih procesa, nastankom komunikacijskih prostora slobodnih od kontrole države (internet), anarhizacijom društva, protiv institucionalnim afektom, insuficijencijom javnoga dobra i dr.⁸

Neupitan je opstanak države, ne samo kao sredstva protiv anarhije, već i zato što pluralizam mirnog nadmetanja veže sisteme. Deoba moći na više država stvara internacionalnu deobu vlasti koja osigurava, u najmanju ruku, regionalne šanse za humanizam i ljudska prava, te na mogući način sprečava potčinjavanje manjih država. Još uvek vredi, u prenesenom smislu, stari Aristotelov argument protiv Platonove ideje jedinstvene države: "Država je prema svojoj prirodi mnoštvo". Ta pluralnost država se ne bi smela ukinuti i pretvoriti u monolitni jedinstveni blok država.⁹

Po mnogim autorima koji se bave ovom tematikom, država će u budućnosti biti, još uvek, jedan od najznačajnijih faktora uspešnosti nekoga društva i spoljnopolitičkog aktera na međunarodnoj sceni. Svakako, neće biti jedini faktor njegove uspešnosti, ali sigurno jedan od najvažnijih, jer do sada nemamo, nasuprot njoj, nikakvu alternativu. Pitanje je samo s kojim ćemo je strategijama prilagođivanja, rasterećivanja i proširenja morati u budućnosti učiniti sposobnom za delovanje. Nacionalna država ne nestaje, već se njena uloga transformiše. Država je bila i ostala potreba, kako svojim građanima, tako i međunarodnom poretku.

(NE)JEDNAKOST DRŽAVA

Vestfalskim mirom iz 1648. godine postavljeni su temelji moderne zajednice. U vremenskom razvoju bilo je raznih promena u tom uspostavljenom poretku, ali se on održao i do danas. Tadašnje Rimsko carstvo bilo je preorganizovano u grupu od, otprilike, 355 suverenih i nezavisnih država i državica, nad kojima je car zadržao, samo, nominalni autoritet. Skupština Carstva je od tad, pa do svog kraja 1806. godine,

⁸ Videti: Quaritsch, Helmut, (1970:11-15) *Staat und Souverenität*, Berlin.

⁹ Važno je podvući razliku između globalnog upravljanja (*global governance*) i svetske vlade (*global government*). Globalno upravljanje je zasnovano na, ne tako čvrstoj globalnoj regulativi i manje ili više dobrovoljnoj saradnji različitih aktera od država, preko međunarodnih organizacija do multinacionalnih korporacija. Sa druge strane, svetska vlada bi podrazumevala raspolaganje instrumentima prinude, administrativnim aparatom i ovlašćenjem da donosi zakone. Globalno upravljanje podrazumeva koordinaciju supradržavnih, transnacionalnih i nacionalnih, ponekad i subdržavnih aktera. Pluralizam aktera u okviru globalnog upravljanja ne znači da svi ovi akteri imaju jednak uticaj.

odluke donosila jednoglasno. Utvrđeno je načelo pravne jednakosti svih suverenih država, bez obzira na njihovu moć, značenje i veličinu. U donošenju zajedničkih odluka jednak glas su imale, male suverene biskupije članice Carstva, s austrijskim zemljama i s Pruskom. Time je u skupštini Carstva bio utvrđen savršen demokratski sistem odlučivanja između njegovih članica, koje nisu bile demokratske¹⁰. Svaka država članica je stekla suvereno pravo da održava odnose i sklapa ugovore s trećim zemljama. Isti su odnosi vladali i izvan Carstva.

Prateći element Ugovora o miru bila je ravnoteža snaga i na njoj se održavao krhki mir u Evropi. Svaka suverena država imala je pravo, bilo sama ili udružujući se s drugim, zaštititi se od opasnosti hegemonije neke sile koja bi htela ugroziti tu ravnotežu ili nju samu pokoriti. Naravno, ta ravnoteža snaga i poštovanje suverene jednakosti država, ponekad, su bili teško narušavani, u toj meri da je izgledalo kako im je došao kraj. Razlog tog narušavanja može se naći, još u čuvenoj izjavi atinskih poslanika upućene građanima malog grada Melije koju navodi Tukidid u svom *Peloponeskom ratu* (431. g. pre nove ere). Kada su tražili da se Melija pridruži Atini, odnosno da se praktično preda ili će biti uništena, Atinjani su izjavili: „Pravda (tj. međunarodno pravo) u ovom svetu važi samo za one koji su međusobno podjednake snage. Jer moćni uvek čine ono što mogu, a slabi podnose onoliko koliko moraju.“ Verujemo da i zbog toga, između ostalog, u doba cara Napoleona I, ta jednakost u kontinentalnoj Evropi, stvarno, nije ni postojala. Sistem i načelo suverene jednakosti svih država htele su ukinuti i sile Osovine u Drugom svetskom ratu svojim “novim poretkom”, te Trojnim paktom iz 1940. godine. Atlantska povelja iz 1941. godine proklamovala je suprotna načela odnosa između država i naroda, i ta su načela bila jedan od razloga, iako ne i jedini, poraza sila Osovine u Drugom svetskom ratu.

Ni za vreme hladnog rata i blokovske podele sveta, načelo suverene jednakosti svih država nije se dosledno poštovalo, sve do rušenja Berlinskog zida. Princip jednakosti nije bio zastupljen u vojnim i političkim savezima, jer u njima je samo jedna članica bila moćnija od svih ostalih zajedno. Kad je raspad blokovske podele Evrope postao neizbežan, predstavnici svih država učesnica Evropske konferencije o bezbednosti i saradnji 1990. godine su potpisali “Parisku povelju za novu Evropu”. Taj, preterano optimističan, dokument je najavljiavao novu eru demokratije, mira i jedinstva. Naglasak je stavljen na ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava, te na ekonomske slobode, ali i ekonomskoj odgovornosti.

¹⁰ Carstvo nije bilo nikakva organizacija kolektivne bezbednosti koja bi garantovala teritorijalnu celovitost i političku nezavisnost svih njegovih članica u slučajevima bilo spoljašnjeg ili unutrašnjeg napada. Te je odlike dobila, tek, Nemačka konfederacija prema njenom Paktu iz 1815. godine, ali se pritom moralo odustati od načela jednakosti svih članica pri donošenju zajedničkih odluka. U Plenarnoj skupštini i u Saveznom saboru Konfederacije najveća su prava imali Austrija i pet kraljevstava, među kojima i Pruska, a najmanja četiri slobodna grada - Frankfurt, Hamburg, Bremen i Lübeck.

U delu u kojem se govori o prijateljskim odnosima između država učesnica potvrđuje se obaveza potpunog poštovanja deset načela iz Helsinškog završnog akta iz 1975. godine, uz napomenu da će se sva ta načela primenjivati jednako i bez rezervi.

Među tim načelima, na prvom mestu, govori se o suverenoj jednakosti i poštovanju prava bitnih za suverenitet. Zato ćemo i navesti prvi stav tog načela koji glasi: "Države učesnice uzajamno će poštovati suverenu jednakost, posebnost, kao i sva prava bitna za suverenost i obuhvaćena njom, uključujući posebno pravo svake države na pravnu jednakost, teritorijalnu celovitost, slobodu i političku nezavisnost. One će, takođe, poštovati pravo svake od njih da slobodno izabere i razvija svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sistem, kao i pravo da donosi svoje zakone i druge propise." Ali, krajem prethodnog veka, svet se, opet, duboko promenio, tako da se Pariska povelja danas čini, pretežno, utopističkim dokumentom. Značajno tome su pridoneli krvavi sukobi u bivšoj Jugoslaviji, Čečeniji i na Bliskom istoku, kao i događaji od 11. septembra u SAD, intervencija u Avganistanu, itd.

SAD su tome doprinele, posebno od kad su ostale jedina supersila sveta. Nestalo je ravnoteže moći u međunarodnoj zajednici. U toj zemlji je oduvek bilo grupa koje su tu nadmoć htele preobraziti u hegemoniju nad ostatkom sveta. Tamo se otvoreno i stalno zagovara, a za sada i uspeva, da jedna vrsta pravila vredi za njih, a druga za ostatak sveta.

I pored svega toga: „Globalizacija države ne čini nepotrebnim. Naprotiv, da bi ljudi uspešno iskoristili prilike koje nudi međunarodna integracija, njima je na oba kraja njihovih transakcija potrebna država. Neuspešne države, neuređene države, slabe države i korumpirane države izbegavaju se kao crne rupe u globalnom ekonomskom sistemu"¹¹. SAD, a ni međunarodna zajednica, nisu mnogo napredovale u stvaranju samostalnih država u bilo kojoj od zemalja koje su pokušale da izgrade, jer „ono što se u retorici međunarodne zajednice označava kao 'građenje kapaciteta' u stvarnosti se pokazalo više kao 'isisavanje kapaciteta'“¹². Pokazalo se da međunarodna zajednica, uključujući i ogroman broj NVO koje čine njen značajan deo, ima puno mogućnosti da istisne, umesto da ojača, izuzetno slabe državne kapacitete zemalja o kojima je reč.

UTICAJ STRUKTURE NEJEDNAKOSTI DRŽAVA NA SPOLJNU POLITIKU

Glavne političke procese i aktivnosti u novom svetskom poretku određuju njihovi glavni akteri, a od njihovog rasporeda zavisi i struktura poretka. Posebno mesto u toj strukturi pripada velikim državama, koje svojom snagom mogu proizvoditi posebne učinke. Dosadašnja iskustva, sa

¹¹ Vulf, M. *Da li će nacionalne države preživeti globalizaciju?* U: Globalizacija - mit ili stvarnost, uredio Vladimir Vuletić, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 15.

¹² Fukujama, F. (2007), *Građenje države, upravljanje i svetski poredak u dvadeset prvom veku*, Filip Višnjić, Beograd, 117.

postojećim modelima međunarodnih odnosa, pokazala su da ne postoji neka mogućnost zadržavanja određenog modela i da bez obzira o kojim je akterima reč, uvek, ostaje otvoren prostor za promene. Multipolarni svet bio je ispunjen akcijama nekoliko velikih država, njihovo stalno manevrisanje vodilo je manipulisanju alijansama koje su se pokazale promenljivim i podložnim, na kraju, svom uništenju. Bez nekih čvrstih temelja takav poredak je bio lišen bilo kakvih demokratskih načela koja bi multipolarnost postavila kao mogućnost delovanja svih zemalja, bez obzira na njihovu veličinu, snagu ili položaj u strukturi međunarodnih odnosa. Bipolarnost se pokazala, ipak, kao hermetički zatvoren sistem delovanja dve super države u stalnom nadmetanju za hegemonijom, što je još više suzilo i broj aktera i sadržaje takvih međunarodnih odnosa, eliminišući bilo kakvu demokratičnost u odnosima.

Svet je dakle, u stalnim promenama, ali je bio, jeste i ostaće multipolarnan, ako se uzmu u obzir svi relevantni elementi supermoći. Uvek su se, međutim, po broju ključnih elemenata supermoći izdvajale neke zemlje, tj. neki polovi i tako će biti i ubuduće. Od sredine prethodnog veka, pa do početka poslednjeg desetleća, svet je ušao u "hladni rat" i bipolaran sistem odnosa sa dva velika aktera SAD i SSSR. Početkom osamdesetih godina dvadesetog veka američka spoljna politika zasnivala se na pretpostavci da će SSSR postojati relativno dugo. Nije predviđan raspad SSSR i „socijalističkog lagersa". Početkom zadnje decenije 20. veka raspad SSSR-a se dogodio i SAD su ostale kao jedina supersila u svetu. Time je svet ušao u stanje monopolarnog sistema vojno-političkih odnosa. SAD nisu izvojevale svoj status jedine svetske supersile vojnom pobedom, do toga je došlo što se druga supersila, jednostavno, raspala kao posljednja imperija, koja se nije više mogla prilagoditi novim uslovima života. Stoga, ni američka pobeđa u hladnom ratu nije bila baš tako sjajna kao što to na prvi pogled izgleda. Za očekivati je da će se u bliskoj budućnosti izdvojiti tri super sile: SAD, Evropska unija i Kina, a u daljoj budućnosti mogle bi im se pridružiti i neke druge zemlje, kao na primer Rusija i Indija. Kakvi će odnosi, među tim novim polovima, preovladavati, tj. kakve će koalicije i kakva suparništva među njima nastajati, to niko ne može ni pretpostaviti.

MALE I SREDNJE DRŽAVE – SILE

K. Gašpar izučavajući međunarodne odnose u poslednjih stotina godina, ukazuje na generalni trend izmena međunarodnog poretka koji se ogleda u: smanjenju ukupnog broja vodećih, odnosno najmoćnijih sila; povećanju broja srednjih i malih država i produbljanju razlika u potencijalima (vojnim, ekonomskim i drugim) između prve i druge grupe, odnosno između najmoćnijih sila i ostalih.¹³ Nas u ovom momentu interesuju male i srednje države.¹⁴

¹³ Gaspar, C. (2007) "Portugal, os Pequenos Estados e a Uniao Europea", *Nacao e Defesa*, No.118, Outono/Inverno, 113

¹⁴ Handel deli države na: mini države, slabe zemlje, srednje sile, velike sile i super sile. Male i srednje zemlje se ponekad nazivaju i „slabije zemlje", a definišu i

Ali, kao što je slučaj sa mnogim drugim političkim i društvenim pojmovima, nije jednostavno dati uopštenu definiciju šta su to srednje, odnosno male zemlje u međunarodnom poretku. Ne postoji opšteprihvaćena i zadovoljavajuća definicija. Već primena pojma mali ili srednji za neku zemlju implicitno podrazumeva hijerarhizaciju država, što odgovara realnosti koja se proučava u okviru političkih i diplomatskih odnosa, ali u izvesnom smislu odstupa od fikcije o pravnoj jednakosti i ravnopravnosti svih suverenih subjekata u međunarodnom pravu, koja je prihvaćena tokom dvadesetog veka.

Malom zemljom, u značajnom periodu razvoja države, smatrala se svaka zemlja koja nije bila velika sila ili velesila. Kroz evoluciju međunarodnih odnosa dolazilo je do promene značenja tog pojma, a u savremenim teorijama pojavljuju se novi pojmovi kako bi se opisala stvarna moć neke države. Kao sinonimi *male države* pojavljuju se i pojmovi kao što su *male sile* (small powers), *srednje sile* (middle powers), odnosno, na drugoj strani, *mikrodržave* i *minidržave*. Svaka od tih kategorija ima određene specifičnosti, prednosti i ograničenja kad se radi o spoljnopoličkom delovanju. Razlika je u tome što se mala sila definiše kao zemlja koja ima veće mogućnosti uticaja na međunarodne odnose, nego što bi se očekivalo, s obzirom na njene karakteristike. Radi se o teritorijalno i po stanovništvu, relativno malim zemljama, koje, međutim, imaju mogućnost delovanja, koje daleko nadmašuje te teritorijalno-demografske nedostatke, ako se više uopšte radi o nedostacima. Pojam mala sila pokazuje dvojnost njihove pozicije. Za razliku od malih zemalja

negativno kao „one zemlje koje nisu velike sile” (Handel, M. (1990) *Weak States in International System*, 2d. ed, Taylor and Francis). R. Aron iznosi neku vrstu kvalitativne definicije malih zemalja, navodeći da one tipično imaju ograničenu teritoriju, relativno malobrojno stanovništvo i ograničene resurse (Raymond, A. (2001:794) *Paix et guerre entre les nations*, Calman Levy, Paris). Danas se pod „mikro” državama podrazumevaju uglavnom one zemlje čije stanovništvo ne prelazi 1,5 miliona stanovnika, a za „male” zemlje se arbitrarno predlaže da to budu zemlje sa manje od 15 miliona stanovnika (U tekstu Ali Naseer Mohameda: *The Diplomacy of Micro-States*, Discussion Papers in Diplomacy, Clingendael Institute (NIIR) nabrojano je 37 država Afrike, Kariba, Mediterana, Indijskog okeana i Pacifika koje se smatraju mikro-državama. Kriterijum je stanovništvo ispod 1,5 miliona). Komonvelth države ispod 1,5 miliona stanovnika naziva „malim zemljama”). Neki autori smatraju da su umesto po veličini, mnogo relevantnije podele država na „centralne” i „periferne” zemlje, zavisno od njihovog položaja u geopolitičkom i ekonomskom sistemu. Danas se u jednom drugom kontekstu često i koristi pojam „propale države”, što se može odnositi, kako na manje, tako i na geografski veće zemlje. Ovim pojmom, koji predstavlja kvalitativnu, a ne kvantitativnu definiciju (slično je sa pojmom „slabe države”), karakterišu se one države čije institucije nisu u stanju da ispune minimalne funkcije koje bi trebalo da vrši javna vlast. (Levai, I. (2001:311) “Small States un the complex world system and the European subsystem, *Foreign Policy Review*, 5, 2007, www.kulugyiintezet.hu/en/fpr/2007. Noam Chomski, *Failed States*, A Metropolitan, New York).

ili čak i mikro zemalja, male sile, ipak, imaju mogućnost uticaja na međunarodni sistem. Tu su mogućnost stekle savezništvo s velesilama ili članstvom u međunarodnim organizacijama, kao što su EU i NATO.¹⁵

U odnosu na velike sile i mikrodržave, male države imaju nešto specifičniju spoljnu politiku. Hej izvodi sledeće karakteristike:

- nisku involviranost u svetsku politiku i ograničenost delovanja na neposredno geografsko okruženje,
- relativno uzak krug međunarodnih tema koje su im značajne,
- primena diplomatskih i ekonomskih instrumenata, umesto vojnih instrumenata,
- insistiranje na „moralnim aspektima” međunarodnih odnosa, poput međunarodnog prava, načela i sl.,
- usmerenost ka multilateralnoj saradnji i multilateralnim organizacijama,
- zauzimanje neutralnih stavova,
- oslonac na velike sile u cilju zaštite i obezbeđenja resura,
- usmerenost ka saradnji kako bi se izbegao konflikt, i
- trošenje proporcionalno natprosečne energije i resursa u cilju obezbeđenja fizičke i političke bezbednosti i „preživljavanja” države.

Iz napred iznesenih obeležja može se zaključiti da male sile deluju kao franšize svojih saveznica – velikih sila ili supersila, te da u regionalnim pitanjima deluju usklađeno s njima. U ključnim trenucima, u kojima bi eventualno mogla doći u pitanje njihova bezbednost, znaju da mogu računati na podršku i pomoć svojih moćnih saveznika. Neki autori su još progresivniji i imaju dublja razmišljanja da su male sile u paradoksalnoj poziciji, s jedne strane, imaju ulogu važnih regionalnih igrača, a s druge, im je suverenitet značajno ograničen, jer postaju klijenti ili sateliti velikih sila.¹⁶ To je, na prvi pogled paradoksalno, no ipak, pokazuje da između suverenosti i sigurnosti ne postoji jednoznačna veza. Ponekad manje suverenosti znači više sigurnosti, a može značiti i više uticaja u međunarodnom sistemu. Savezništvo s hegemonijskom zemljom može, u stvarnosti, povećati moć male zemlje koja se nalazi u tom savezštvu i time joj dati veći uticaj u regionalnim pitanjima, nego što bi ga trebale imati. Savezništvo s hegemonom najbolji je put transformisanju male zemlje u malu silu. Morgentau navodi da su „male zemlje zasnivale svoju nezavisnost, bilo na činjenici ravnoteže snaga (Belgija i balkanske zemlje do Drugog svetskog rata) ili postojanju sile-zaštitnice (Portugal, Južna Amerika) ili nedostatku privlačnosti za osvajačke ambicije (primer

¹⁵ Kassimeris, C., (2009) *The Foreign Policy of Small States*, *International Politic*.

¹⁶ Vital, D., (1980) *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*, Greenwood Pub Group, Westport.

Švajcarske i Španije)¹⁷. Takođe, ovim razmišljanjima može se dodati još jedno: spoljna politika malih sila uglavnom je reaktivna, a ne proaktivna. Te države ne pokreću globalne promene ili važne događaje, one, najčešće, reaguju na njih. Obično se ukazuje da u međunarodnoj komunikaciji država ima dva cilja: da nametne svoj interes (ostvarenje uticaja) i da se odbrani od tuđeg uticaja (nezavisnost, autonomija). Da bi se zaštitile od nametanja gole sile od strane moćnijih, male zemlje primenjuju razne taktike i strategije. U periodu između dva svetska rata, male zemlje su pokušale da se zaštite od predatorskog ponašanja moćnih zemalja izjavama o „neutralnosti”, što ih u većini slučajeva, međutim, nije spasilo od Hitlerove i/ili Staljinove agresije. Male zemlje, tradicionalno nastoje da stvore saveze sa većim silama koji će im omogućiti veću zaštitu od arbitrarnosti kojoj je sklona svaka, pa i međunarodna politika.

Male zemlje imaju interes da se zaštite od apsolutne dominacije velikih sila ugovorima, pozivanjem na primenu međunarodnih principa ili međunarodnog prava. Iz sveta „džungle” ili anarhije u kome vlada pravo jačega („real politika”) primenom prava bio bi formiran uređeni svet, kojim dominiraju opšta načela i pravda.

U savremenoj teoriji, zapravo, nema konsenzusa oko toga šta je to mala država. Objašnjenja idu u dva smera. Jedno se oslanja na kvantifikacije, pri čemu se broj stanovnika, koji čini neku državu malom, određuje manje-više voluntaristički, a drugo govori o određenom nizu obeležja koja povezuju sve zemlje koje se smatraju malima. Ta je rasprava između kvantitativnog i kvalitativnog definisanja pojma mala država (i tom pojmu srodnih pojmova: mikro država, mini država, mala sila, srednja sila, regionalna sila, velika sila, supersila i dr.) ista je kao i ona koja se vodi i u drugim granama političkih nauka. S obzirom na dosadašnju prevlast realizma, kao teorijsko-ideološkog smera unutar teorija o međunarodnim odnosima, kvantitativnost je dominirala i pri definisanju tih pojmova.

Na drugoj strani, čak i najtvrdi realisti nisu mogli izbeći činjenicu da je, ako ne zbog nekog drugog razloga, a onda zbog veličine, koncept malih država, takođe, povezan i s određenim tipom ponašanja, koje se temelji na strahu ili barem bojazni za vlastitu nacionalnu bezbednost. Male se države, možda čak i više od velikih, fokusiraju na pitanje opstanka, odnosno samoodržanja. One su potencijalno slabe države, zaključuju realisti. Zbog toga su više od drugih zainteresovane za opstanak, produblјivanje i proširenje, uključujući i vojno-bezbedonosni aspekt, organizacija kao što je EU.

Prva međunarodna organizacija koja je pokušala da garantuje teritorijalni integritet svojih članica bilo je Društvo naroda. U toj međunarodnoj organizaciji dominirale su velike sile. Male zemlje, na taj način, nisu mogle biti zaštićene od agresije moćnijih zemalja uoči Drugog svetskog rata. Iako su neke od manjih zemalja pokušale neutralnošću

¹⁷ Morgentau, A. H. (1948) *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, New York.

zaštititi svoju teritoriju, a uspeh u tome nije dalo ni stvaranje odbrambenih saveza („Mala Antanta”, Balkanski savez i dr.).

Ideje demokratije, samoopredeljenja i ravnopravnosti naroda i država, koje su propagirale „nove” velike sile – kako SAD, tako na svoj način i tadašnji SSSR, a kasnije i pokreti malih zemalja, poput nesvrstanih, postale su dominantne nakon Drugog svetskog rata, odnosno, nakon propasti fašističke i nacističke ideologije. Poveljom UN je dodatno zagarantovana jednakost svih država – članica međunarodne zajednice, kao i pravo na samoopredeljenje naroda u kolonijama, što je trebalo da omogući Povelja UN i Savet bezbednosti, kao i ceo mehanizam UN. Rat je proglašen za nelegalno sredstvo, osim u slučajevima kolektivne ili individualne odbrane. Hladni rat i nadmetanje dva ideološki suprotstavljena bloka su dobrim delom ograničili efikasnost UN. Međutim, princip načelne jednakosti svih država – članica sproveden je (bar formalno) i u blokovskim organizacijama poput NATO, odnosno Varšavskom paktu.

S druge strane, proces dekolonizacije i pojava novog organizovanja država šezdesetih godina prethodnog veka i kasnije (poput pokreta nesvrstanih) dali su dodatne mogućnosti manjim i srednjim zemljama da grupisanje, u određenoj meri, efikasnije realizuju sopstvene interese i to bez automatskog ulaska u savez sa jednom od velikih sila. Tako je relativno mala zemlja, kakva je bila SFR Jugoslavija, mogla da vodi neku vrstu svetske diplomatije u pokretu nesvrstanih, čime je značajno ojačala svoj međunarodni ugled i položaj u odnosu na velike sile. Sa okončanjem hladnog rata, mnoge male države u Trećem svetu su „prestale da igraju ulogu pijuna u globalnoj trci za svetsku suprematiju”¹⁸.

Kompleksnost današnjeg međunarodnog sistema, koji uz suverene države obuhvata nove učesnike, poput regionalnih organizacija i nedržavnih činilaca, složenost oblasti i tema kojima se bave države, daju širi manevarski prostor manjim i srednjim zemljama da izgrade mrežu veza i savezništava, kao i svoju nišu aktivnosti, što im pruža osnov da se na efikasniji način postave u odnosu na veće zemlje ili velike sile. U relativno miroljubivom poretku, moć i uticaj neke zemlje neće proizilaziti, samo, iz njene gole snage, odnosno veličine, nego i iz drugih elemenata koji državi mogu da omoguće da realizuje svoj interes i uticaj izvan sopstvenih granica, kako na zemlje saveznike i partnere, tako i šire. Poboljšanje položaja, odnosno, drugačiji tretman manjih zemalja u međunarodnom sistemu ilustruje i činjenica da su i tzv. mikro-države u poslednjim godinama prihvaćene kao članice UN sa istim pravima i načelnom pretpostavkom suverene jednakosti, kao i sve ostale zemlje.¹⁹ Ekonomska supersila, kakva je EU, sklapa sporazume o pridruživanju ili o carinskoj

¹⁸ Hey, J., (2003) (ed), *Small States in World Politics – Explaining Foreign Policy Behaviour*, Lienne Rienner Publisher.

¹⁹ Tako su i evropske mikrodržave, Andora, Monako, San Marino i Lihtenštajn, kao i druge mikrodržave u toku decenije 1990-2000, primljene u UN. Videti: I. Neumann, S. Gstohl, *Lilliputians in Gulliver's World, Small States in International Relations*, Working Paper 1- 2004, Center for Small States Studies, University of Island.

uniji i sa jako malim zemljama (mikro-državama), poput Andore, San Marina ili Pacifičkih ostrva. S druge strane, neki noviji koncepti koji su razvijeni u SAD i drugim zapadnim zemljama, poput mogućnosti „preventivnog napada”, „humanitarne intervencije”, kao i relativizacija poštovanja pravila UN ukazuju i na dalje osetljiv i izložen položaj manjih i srednjih zemalja, posebno onih koje nemaju osiguranu zaštitu većih sila ili regionalnih vojnih saveza. Umesto da se iscrpljuju dovođenjem u pitanje one se najčešće orijentišu na pitanje samoodržanja, kao najvažnijeg.

Prilikom analize položaja manjih i srednjih zemalja, treba, takođe, imati u vidu posebnost situacija u nekim regionima (kontinentima), koji se mogu posmatrati i kao specifični međunarodni podsistemi. Tako, odnosi u Aziji i na Bliskom istoku najviše podsećaju na klasičnu politiku „odnosa snaga” iz Evrope XIX veka. Južna Amerika, tradicionalno, nije imala mnogo međudržavnih sukoba, klasičnih ratova, nasuprot čestim unutrašnjim socijalnim sukobima i gerilskom ratovanju. Afrika je, više nego bilo koji kontinent, opterećena internim vojnim sukobima i fenomenom slabih i propalih država. U Evropi se razvio regionalni podsistem koji najviše favorizuje stabilniji, istaknutiji položaj manjih i srednjih država. Osnovna pogodnost koje imaju male i srednje sile unutar EU zasniva se na činjenici da je EU transparentan politički i pravni sistem, koji funkcioniše na osnovu jasno utvrđenih pravila i na načelima kompromisnih dogovora i usklađivanja interesa svih njenih članica, bez obzira na razlike u veličini između država. Sprečene da se međusobno previše brutalno takmiče, podsticane da sukobe interesa rešavaju pregovorima ili posredstvom suda, države (članice EU) su sklone smanjenoj agresivnosti. Konstrukcija EU, odnosno nekadašnjih zajednica, je od početka vodila računa o odnosu između velikih i malih zemalja. Prvobitnu „šestoricu” osnivača EEZ su činile tri veće zemlje – SR Nemačka, Francuska i Italija, dve male zemlje - Belgija i Holandija i jedna vrlo mala zemlja - Luksemburg. Ova činjenica je uzeta u obzir i prilikom sukcesivnih proširenja EU, kako u pogledu formiranja glavnih tela ove integracije, tako i u pogledu procesa odlučivanja. Razlika u veličini se tako uzima u obzir prilikom određivanja broja članova Parlamenta, kao i u pogledu broja članova Evropske komisije. S druge strane, svaka zemlja je od početka na najvišem, političkom nivou, imala samo po jednog člana Evropskog saveta. Način organizacije i funkcionisanja pojedinih organa EU su takvi da uravnotežuju položaj i odnose većih i manjih država članica u EU, odnosno pružaju određenu zaštitu manjim u odnosu na veće države.

Spoljna politika samo je jedna od javnih politika, te kao što nije moguće očekivati konsenzus u pitanjima zdravstvene, penzijske, socijalne ili obrazovne politike, tako je to nemoguće i u pitanjima spoljne politike. Spoljna politika neke zemlje podložna je promenama, upravo kao i druge javne politike, pa je ne treba mistificirati frazom o “nacionalnim interesima”. Isto tako, treba napustiti iluziju o stalnosti (nepromjenjivosti) spoljne politike. Ona je politika, kao i svaka druga javna politika, evolutivna je podjednako u slučaju malih, srednjih i velikih država.

NEUTRALNE DRŽAVE

Od samih začetaka međunarodnih odnosa postojale su situacije u kojima su se dve ili više država nalazile u sporu i sukobu, dok su drugi politički entiteti i druge države, nastojale da izbegnu učešće u sukobima polazeći od vlastitih interesa.²⁰ Primeri su brojni, počevši od antičke Grčke i prvog svedočanstva Tukidida o grčkom polisu koji je hteo da izbegne učešće u sukobu između Atine i Sparte. Nije slučajno da će neutralnost, tako shvaćena, doživeti svoju punu istorijsku afirmaciju tek na početku XIX veka, kad je došlo do širih međunarodnih sukoba u kojima su sudelovale, najčešće, velike sile. Upravo ta situacija, obeležena stvaranjem Svete alijanse uspostavljanjem neutralnosti Švajcarske, a većina neutralnih zemalja opredelila se za ovaj status tokom Drugog svetskog rata, odnosno na početku Hladnog rata i tada je došlo do razvoja normativnih odredbi kojima je neutralni status države kodifikovan u međunarodnim odnosima.²¹

Na kodifikovanje statusa neutralnih država u međunarodnom pravu, presudno je uticao slučaj Švajcarske, kao prvi u Evropi kojim je jedna država proglasila stalnu neutralnost i kojoj je to bilo zvanično priznato kao spoljnopolitičko opredeljenje. Na taj način su nastala dva određena termina neutralnosti u međunarodnom pravu:

- set prava i obaveza kojih država, koja se proglasi neutralnom, mora da se pridržava, što može da se tretira kao neutralnost u odnosu na konkretni ratni sukob, i
- postojanje država čije je trajno spoljnopolitičko opredeljenje, i u ratu i u miru, neutralnost, možemo nazvati stalnom neutralnosti.

Stalna neutralnost kao opštepriznati status države postao je deo međunarodnog prava kroz odredbe Bečkog kongresa 1815. godine, kada su praktično sve tadašnje evropske države priznale stalnu neutralnost i Helvetske konfederacije, odnosno Švajcarske. Švajcarska je time postala model za sve buduće države koje su proglašavale neutralnost, što je i uticalo da se mnoge odredbe švajcarskog domaćeg zakonodavstva iskoriste za definisanje statusa neutralnosti kod drugih država, a u odnosu na konkretni ratni sukob. Status Švajcarske kao međunarodno priznate stalno neutralne države, u literaturi se, uglavnom, tretira kao tradicionalni koncept stalne neutralnosti koji je trajao sve do Prvog svetskog rata.

Na početku XIX veka, bitnu karakteristiku neutralnosti predstavljala je pasivnost, svesno odricanje, odnosno, apstiniranje od aktivne političke uloge u međunarodnim odnosima. Sve obaveze, koje su neutralne zemlje preuzimale, a posebno one koje su postale sastavnim delom pojma stalne neutralnosti, svodile su se na međunarodno pravno sankcionisanje takvog skupa obaveza. U političkoj i istorijskoj situaciji, koja je tada

²⁰ Sama reč *neutralnost* dolazi iz latinskog jezika i označava nameru jedne države u međunarodnim odnosima da ostane nepristrasna u odnosu zaraćenih strana.

²¹ Prva stalno neutralna zemlja bila je Švajcarska (ako se izuzme Vatikan), danas su to: Švajcarska, Švedska, Austrija, Irska, Finska, Kipar, Malta, Moldavija, Turkmenistan

vladala, pasivnost je mogla biti efikasna metoda osiguranja nacionalnih interesa malih zemalja, iako ne uvek i sve manje u kontekstu jačanja privrednih i vojnih potencijala, te ekspanzionističkih težnji velikih sila. Kritičari neutralnosti su, međutim, mislili da u drugoj polovini XX veka ta pasivnost, kao metoda osiguravanja nacionalnih interesa, ne samo da nije mogla biti efikasna, nego je, u krajnjem, predstavljala mirenje sa statusom objekta u međunarodnim odnosima.²²

U smislu međunarodnoga prava, neutralnost znači nesudelovanje jedne države u ratu s drugim državama, odnosno, suzdržavanje od određenih aktivnosti, u prvom redu od same borbe, a zatim i od nekih drugih aktivnosti koji se, u pojedinim istorijskim razdobljima, smatraju nespojivim s neutralnošću. Ona se odnosi na vojne sukobe i napetosti, dakle na osnovne situacije nesigurnosti. Bitno značenje tog nesudelovanja je nepristranost i recipročnost. Prema tome, neutralnost može prekinuti ili sama neutralna država ili jedna od zaraćenih strana, što može biti izazvano ili neizazvano. S nastupanjem stanja neutralnosti počinju vrediti za strane, zaraćene i neutralne u međusobnim odnosima, pravila neutralnosti. Ta pravila menjaju pravo mira u određenim delovima, a za ostale delove i dalje vredi pravo mira.

Nametnulo se pitanje može li neutralna država, za vreme rata, menjati svoje unutrašnje propise o neutralnom držanju. Treba se prikloniti mišljenju koje to dopušta, ako za to postoje opravdani razlozi.²³ Šta se o nesudelovanju u određenom trenutku misli, određuje pravo neutralnosti. S obzirom na to da se, u stvari, radi o premisama koje definišu u odnose neutralne države i zaraćenih strana u doba rata, pravo neutralnosti, kako ga shvata većina pisaca, svodi se uglavnom na postulate i odredbe Haške Konvencije V - O pravima i obavezama neutralnih država u slučaju rata na kopnu iz 1907. godine.²⁴

I pored toga što je protok vremena uticao na zastarelost sadržaja, ovaj dokument i dalje sadrži osnovne karakteristike statusa neutralnih država za vreme ratnog sukoba: teritorija neutralnih država je nepovrediva; zaraćenim stranama je zabranjeno da koriste teritoriju neutralnih država za transport svojih trupa i ratne opreme; zabranjeno je korišćenje teritorije neutralne države za mobilizaciju trupa; neutralne države ne smeju da pomažu zaraćenim stranama i moraju da sve zaraćene strane tretiraju na jednak način, itd. Takođe, država koja se proglasila neutralnom u odnosu na ratni sukob mora da bude nepristrasna u odnosu na sve zaraćene strane, bez obzira na sopstvena vrednosna i ideološka opredeljenja.

Na ovaj način uspostavljen je sistem koji su sve države potpisnice trebale da poštuju u slučaju međusobnog sukoba (barem u teoriji). Ipak, iako je sama Haška konvencija V nastala na osnovu statusa i

²² Wittmann, W., (2001) *Zwischen Markt und Staat*, München.

²³ Andrassy, Juraj, 1987.: *Međunarodno pravo*, Zagreb, 607.

²⁴ „Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land (1907)“ Hague, 18 October 1907.

zakonodavstva stalno neutralne Švajcarske, niti jednim međunarodnim dokumentom nisu precizno definisana prava i obaveze država u statusu stalne neutralnosti u mirnodopsko vreme. Na osnovu primera Švajcarske moguće je odrediti neke od osnovnih karakteristika statusa stalne neutralnosti, iako postoje razlike od slučaja do slučaja. U vezi sa tim, važno je napomenuti značajne teorijske zaključke C. Bleka²⁵:

- neutralna država treba da izbegava uvlačenje u ratne sukobe,
- neutralna država treba da održava nacionalne resurse za odbranu (mada ne i nužno, pošto postoji primer Lihtenštajna koji je raspustio vojsku 1868. godine), i
- neutralna država treba da vodi takvu spoljnu politiku kako bi izbegla potencijalno buduće ratno angažovanje, odnosno da vodi tzv. politiku uzdržavanja.

Posebna aktuelnost može se naći u prethodno pomenutoj trećoj karakteristici stalno neutralnih država, koja je dobila novi pravac u XX veku. Ukoliko spoljno-politički kurs jedne stalno neutralne države ne nameće realnu opasnost kojom bi zemlja u budućnosti mogla da bude uvučena u sukob, ili ukoliko je organizacija kojoj država pristupa globalnog karaktera, takva spoljna politika u praksi može da se smatra legitimnom, jer ne ugrožava svoj status neutralnosti. Takvo ponašanje bilo je vidljivo u slučaju Švajcarske kada je pristupila Ligi naroda, i Austrije koja je, odmah po proglašenju nezavisnosti, postala i članica UN.

I pored svega, sve stalno neutralne države imaju pravo na samoodbranu, kao i pravo da pozovu drugu državu u pomoć ukoliko je njihov status ugrožen. U tom smislu se definiše i pravo na neutralnost pod oružjem, odnosno pravo da neutralna država putem sopstvene vojne moći odvrća druge zemlje od potencijalne agresije. Ovim uslovima bi trebalo i dodati da stalna neutralnost može da bude priznata formalno i neformalno, putem nekog međunarodnog sporazuma ili bez dokumentovanog međunarodnog priznanja. Da bi se utemeljila trajna neutralnost, nije dovoljna jednostrana izjava (npr. Island 1918.) ili vladina najava da će voditi politiku neutralnosti (Švedska, a u novije vrijeme Irska i Finska), premda i takva izjava može, u stvari, dovesti do istog rezultata. Naime, ako neka država čvrsto zastupa politiku neutralnosti, sama se ne upušta u rat i pokazuje odlučnost u odbrani svoje neutralnosti, a savremeno međunarodno pravo zabranjuje započinjanje rata, postoji dovoljna verovatnost da se ta neutralnost doista održi. S druge strane, primer upadanja Hitlera u Dansku, Norvešku, Holandiju i Belgiju pokazuje da uvlačenje neutralne države u rat nije isključeno. Ipak, status trajne neutralnost ističe se, jedino, sporazumom koji može biti izražen u međunarodnom ugovoru (npr. Lateranski ugovor iz 1929. godine za Vatikanski grad) ili u izjavi neutralne države koju prihvate druge države (austrijski primer).

²⁵ Black, C. (1968) *Neutralisation and World Politics*, Princeton University Press, Princeton, 22.

Obe komponente su bile zastupljene u švajcarskom slučaju. I njena želja (jednostrana izjava) i pristanak trećih država (ugovor kojim treće države izjavljaju da će priznati ili garantovati stalnu neutralnost određene države). Ona je, na osnovu običaja zbog dugotrajne prakse neutralnosti, prihvaćena od svih. Zaostale današnje primere trajne neutralnosti može se ustvrditi da su oni zagarantovani, već, time što se sporazumi uklapaju u sistem UN-a gde je rat zabranjen. Po opštoj i razumljivoj formuli, maksima stalne ili trajne neutralnosti, prema današnjem stanju, može se opisati na sledeći način: "Moja zemlja neće nikada započeti rat. U ratovima drugih država neće nikada sudelovati, nezavisno od toga je li reč o 'pravednom' ili 'nepravedom' ratu. Ali, ako nas neko napadne, tada ćemo se braniti i, u slučaju nužde, povezati se s drugim državama"²⁶.

Modalitet i uspeh politike stalne neutralnosti koje je određena država preuzimala kao svoj, u praksi, zavise od nekoliko faktora, od kojih su najbitniji: istorijska uslovljenost razvoja same države i njenog odnosa sa drugim državama, njen geografski položaj, unutrašnja politička situacija, kao i raspored snaga na međunarodnoj sceni. Zbog toga se može reći da su evropske države sa statusom stalne neutralnosti ovaj status zadržale ili dobile zbog političkog okruženja i zbog antagonizma između blokova.

Tradicionalni koncept stalne neutralnosti nije više dovoljan da odredi nijanse različitih modela koji su se pojavili. Ipak, svi oni ukazuju na određene zajedničke karakteristike, a po A. Bočeku (A. Boczek) postoje tri osnovna modela: stalna neutralnost, neutralizam i nesvrstanost u okviru koje ima nekoliko varijacija.²⁷ Boček terminom neutralnost označava pojavu stalno neutralnih država. Kao i u prethodnom slučaju, sa terminom neutralizovana država, u tekstu ćemo koristiti termine tradicionalna stalna neutralnost i tradicionalna neutralnost za vreme Hladnog rata. Stalna neutralnost nije prestala da važi ni u XX veku, već je njeno shvatanje prošireno sa pojavom novih država koje su proglasile stalnu neutralnost ili su bile prihvaćene kao takve. Modaliteti statusa se razlikuju prema načinu na koji je neutralnost uspostavljena (npr. domaćim zakonodavstvom ili putem međunarodnog ugovora) i načinu kojim je taj status priznat od strane drugih država (de jure kroz međunarodni sporazum ili ugovor, ili de facto kroz praksu u međunarodnim odnosima). Međutim, da bi se jedna zemlja smatrala stalno neutralnom, daleko najznačajnije je da vodi spoljnu politiku na osnovu koje bi je drugi prepoznali kao takvu, pre svega kroz vođenje spoljne politike kao politike uzdržavanja. Neutralizam (neutralism) je termin nastao početkom Prvog svetskog rata tokom unutrašnje debate u Italiji, oko odluke da li, i na kojoj strani, treba da uđe u taj svetski rat. Međutim, svoje puno značenje dobija tokom Hladnog rata,

²⁶ Riklin, A. (1992) Die Neutralität der Schweiz, u: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (ur.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern: 194.

²⁷ Vidi: Boleslaw A. Boczek, „The Conceptual and Legal Framework of Neutrality and Nonalignment in Europe“ in: I. Papacosma, S. Victor(Eds.), *Europe's neutral and nonaligned states - Between NATO and the Warsaw Pact*, A Scholarly Resources Imprint, Delaware, 1989, str 5-22.

kada se koristi da označi one države koje nisu voljne da se priključe nijednoj od suprotstavljenih alijansi. S druge strane, status neutralizma nije podrazumevao da država želi da ostane izvan svih ratnih sukoba ili da je nužno privržena miru i njegovoj promociji, već samo da želi da ostane izvan sukoba velikih sila. Ovaj termin se uglavnom primenjivao na spoljne politike osamostaljenih bivših kolonija evropskih država. Međutim, većina ovih država se priključila pokretu nesvrstanih, koji je davao širu platformu. Nesvrstanost (non-alignment) je pojam koji je blizak prethodno pomenutom konceptu neutralizma, ali sem navedenog, podrazumeva i aktivno delovanje u pravcu mirnog rešavanja sukoba i konstruktivnih aktivnosti radi uspostavljanja mira u svetu. Mehanizam za ovo aktivističko delovanje ostvarivao se preko pokreta nesvrstanih. Kroz pokret, ove države su formalno zagovarale politiku razoružavanja i pokušaje sprečavanja ratnih sukoba, kao i završetak procesa dekolonizacije.

I po Riklinu (Riklin) postoje tri modela neutralnosti i to: nevođenje rata, neutralizovana područja i neutralizam²⁸. Nevođenje rata znači indirektnu pomoć jedne strane u ratu s diplomatskim, privrednim ili vojnim sredstvima, npr. državnom isporukom oružja, vojnim savetnicima, obaveštajnim službama, a bez formalnog ulaska u rat ili sudelovanjem s vlastitim vojnim jedinicama (SAD i SSSR u bliskoistočnim ratovima 1967. i 1973. godine). Neutralizovana područja nisu države, nego delovi područja države ili prostori bez državne vlasti, na kojima je uspostavljeno stanje mira što znači da se u njima ne smeju voditi ratna delovanja ili je demilitarizovano područje ili oboje. Pod pojmom neutralizam (nesvrstanost, pozitivna neutralnost) podrazumeva se, u pravilu, jedan poseban oblik država koje nisu ni u kakvom savezu, koje se nisu želele vezati uz sukob Istoka i Zapada. Nasuprot neutralnima, neutralisti se posmatraju kao oni koji nisu vezani uz pravo neutralnosti (Švedska, Irska, Finska). U slučaju rata sve su opcije otvorene.

Na osnovu prethodnih teorijskih razmatranja, o razvoju stalne neutralnosti kao spoljnopolitičkog koncepta, kao i primera ovakvih država u praksi, moguće je izvesti neophodne uslove koje bi neka država trebala da ispuni ukoliko bi htela da bude priznata kao stalno neutralna:

- Potrebno je da postoji istorijski utemeljen razlog za takav status. Za svaku od ovih država postojala je suštinska prekretnica zbog koje je prihvatila status stalne neutralnosti.
- Potrebno je da postoji unutrašnji konsenzus o precizno definisanom konceptu neutralnosti, sa ili bez definisanja ovog statusa u domaćem zakonodavstvu. Svoj koncept neutralnosti država treba dosledno da promovise u spoljnoj politici, odnosno svaki spoljnopolitički potez treba da bude obeležen ovim temeljnim opredeljenjem. Država mora da izbegava bilo kakvo vojno udruživanje i da vodi politiku uzdržavanja kako bi obezbedila svoju teritoriju od upotreba u nekom budućem ratu. U

²⁸ Riklin, A. (1992) Die Neutralität der Schweiz, u: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond(ur.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern: 195

tom smislu, poželjno je da država promovise politiku mira i dijaloga, te da učestvuje kao medijator između strana u konfliktu, kao i u mirovnim inicijativama i misijama.

- Potrebno je da postoji volja međunarodnih faktora da prihvate koncept stalne neutralnosti jedne države. Priznanje ovog statusa može se ustanoviti formalno (na osnovu dosadašnjih slučajeva) putem međunarodnih bilateralnih ili multilateralnih ugovora, multilateralnih deklaracija ili priznanjem od strane nekog međunarodnog tela. Priznanje može biti i neformalno, na osnovu spoljne politike države i vrednosti koje promovise.

Politika neutralnosti predstavlja set političkih odluka i mera koje neutralna država slobodnom voljom donosi u mirnodopskim uslovima radi očuvanja kredibiliteta i efikasnosti svoje pravno obavezujuće neutralnosti. Politika neutralnosti razlikuje se od jedne do druge neutralne države i uslovljena je situacijom. Države koje nisu neutralne mogu smatrati da je neutralnost doprinos miru ili, pak, licemerje.

Na kraju ovog dela treba istaći da od decembra 2007. godine Srbija sebe zvanično definiše kao vojno neutralnu zemlju prema postojećim vojnim savezima. Ova nova spoljnopolitička orijentacija države uspostavljena je putem jednog člana Rezolucije o zaštiti nacionalnog suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka koju je usvojila Narodna Skupština Republike Srbije.²⁹ Ovakva orijentacija, čini se, široko je prihvaćena od strane većinskog dela elite Srbije, kao i većine medija, bez obzira na činjenicu da nije podrobnije izvedena i objašnjena ni u jednom drugom zvaničnom dokumentu. Time je ostavljeno dovoljno prostora za različite interpretacije vojne neutralnosti Srbije.

ZAKLJUČAK

Kao glavni akteri međunarodnih odnosa države su se tokom istorije kontinuirano međusobno nadmetale za položaj i istaknuto mesto u hijerarhiji svetskih sila. Duže od tri veka svetska politika je u velikoj meri bila hronologija priprema, vođenja i oporavljanja od međudržavnih ratova. Vojna sila je izjednačavana sa prestižom i uticajem, a vojno osvajanje postalo je način za sticanje i ekonomske i političke nadmoći.

Novi svetski poredak kao savremeno razdoblje razvoja međunarodnih odnosa u svetu prolazi kroz fazu sazrevanja. U njoj je prisutna intenzivna promenljivost međunarodnog i geopolitičkog položaja, privrednih i bezbedonosnih politika i spoljnopolitičkih orijentacija pojedinih država, koje još uvek čine najznačajnije aktore svetskog poretka. Pod uslovima uzajamne ranjivosti, spisak spoljnopolitičkih pitanja kojima

²⁹„Zbog ukupne uloge NATO-a, od protivpravnog bombardovanja Srbije bez odluke SB do Aneksa 11 odbačenog Ahtisarijevog plana, u kome se određuje da je NATO 'konačan organ' vlasti u 'nezavisnom Kosovu', Narodna skupština donosi odluku o proglašavanju vojne neutralnosti Republike Srbije u odnosu na postojeće vojne saveze do eventualnog raspisivanja referenduma na kojem bi se donela konačna odluka po tom pitanju.“

se bave države, postao je „veći i raznovrsniji“ i pored stalno prisutne pretnje rata, trgovinska, monetarna i ekološka pitanja počela su da se množe na globalnoj agendi u takvoj meri da su ta nevoljna pitanja doprinela da se širi spektar državne politike, čak i ona pitanja koja su se ranije smatrala za domen domaće politike, utiču jedno na drugo.

Svet je dakle, u stalnim promenama, ali je bio, jeste i ostaće multipolaran, ako se uzmu u obzir svi relevantni elementi super moći. Uvek su se, međutim, po broju ključnih elemenata super moći izdvajale neke zemlje, tj. neki polovi i tako će biti i ubuduće. Desuverenizacija i marginalizacija države pod egidom globalizacije ne važi za sve države i narode jednako. U tom procesu politička elita super država se protivurečno ponaša u svojoj zemlji i na strani. U svojoj zemlji ona jača državu i održava demokratiju u nekim elementarnim obrisima, a na strani slabi druge države i instalira svoje upravljačke stanice pod vidom uvođenja demokratije ili demokratizacije tih zemalja. U drugim državama se pod egidom institucija civilnog društva, stvaraju paralelne političke organizacije, koje su izdržavane, programirane ili dirigovane spolja i deluju, neretko, pored, odnosno protiv interesa tih zemalja. Deoba moći na više država stvara internacionalnu deobu vlasti koja osigurava, u najmanju ruku, regionalne šanse za humanizam i ljudska prava, te na mogući način sprečava potčinjavanje manjih država.

U novom svetskom poretku glavne političke procese i aktivnosti određuju njihovi glavni akteri, a od njihovog rasporeda zavisi i struktura poretka. U toj strukturi posebno mesto pripada velikim državama, koje svojom snagom mogu proizvoditi posebne učinke.

U međunarodnim odnosima u poslednjih stotinjak godina uviđa se generalni trend izmena međunarodnog poretka koji se ogleda u: smanjenju ukupnog broja vodećih, odnosno najmoćnijih sila; povećanju broja srednjih i malih država i produbljivanju razlika u potencijalima (vojnim, ekonomskim i drugim) između prve i druge grupe, odnosno između najmoćnijih sila i ostalih. Može se zaključiti da male sile deluju kao franšize svojih saveznica – velikih sila ili supersila, te da u regionalnim pitanjima deluju usklađeno s njima. U ključnim trenucima, u kojima bi eventualno mogla doći u pitanje njihova bezbednosti, znaju da mogu računati na podršku i pomoć svojih moćnih saveznika.

Pored malih i srednjih država u kreiranju međunarodne politike učestvuju i neutralne države. To su države koje u međunarodnim odnosima nastoje ostati nepristrasne u odnosu zaraćene strane, odnosno, da ne učestvuju u sukobima i da sve strane tretira na jednak način.

SMALL, MEDIUM AND NEUTRAL STATES AND FOREIGN POLICY

Luka V. Todorović, PhD, Senior Lecturer & Mileva Jokić, MA

Abstract: Adaptation to modern conditions and development is essential to survival of any state. Quantity of state power is transferred to higher levels of regional and global institutions. A particular area, as a component of a given state action, loses

its legal and practical significance as well as its importance as a geographical “place of action”. The authority and legitimacy of nation-states have changed, and national governments are becoming powerless, irrelevant and unable to control the events happening within their own borders as well as to meet their citizens’ expectations.

In the new world order, principal actors define major political processes, and the balance of power also affects its structure. Among nation-states, the most dominant are the great powers whose spheres of influence are far-reaching. Small states aim to protect themselves from the major powers’ absolute domination by demanding an authority based on the application of the principles of the international law, justice and equality. Neutral states try to adhere to their neutral status and avoid taking part in wars, that is, they try to abstain from certain activities, primarily combat activities, and also other activities incompatible with neutrality in certain periods of history.

Key words: *state, power, neutrality, foreign policy, sovereignty*

LITERATURA

1. Andrassy, Juraj (1987): *Međunarodno pravo*, Zagreb
2. Black, C. (1968) *Neutralisation and World Politics*, Princeton University Press, Princeton
3. Fukujama, F. (2007): *Građenje države, upravljanje i švedski poredak u dvadeset prvom veku*, Filip Višnjić, Beograd
4. Gaspar, C. (2007): “Portugal, os Pequenos Estados e a Uniao Europea”, *Nacao e Defesa*, No.118, Outono/Inverno
5. Held, D. (2003): *Debate o globalizaciji, u Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološkahrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd
6. Hey, J. (2003): (ed), *Small States in World Politics – Explaining Foreign Policy Behaviour*, Lienne Rienner Publisher
7. Kassimeris, C., (2009): *The Foreign Policy of Small States, International Politics*
8. Maass, M., (2009): *The Elusive Definition of the Small State, International Politics* (46) 1: 65-83
9. Merkushev, V. (2005): “Relations between Russia and the EU”, *Perspectives on European Politics and Society*, Routledge, Leiden
10. Morgentau, A.H. (1948): *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace, New York*
11. Ofe, K. (1999): *Modernost i država*, Filip Višnjić, Beograd .
12. Riklin, A. (1992): *Die Neutralität der Schweiz*, u: Riklin, Alois/Haug, Hans/ Probst, Raymond(ur.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern: 191-219
13. Vasović, V. (2004): *Legitimmnost, legalnost i civilno društvo*, u *Između autoritarizma i demokratije*, knjiga 2, Civilno društvo i politička kultura, CEDET, Beograd
14. Vasović, V. (2006): *Savremene demokratije I*, Službeni glasnik, Beograd
15. Vital, D. (1980): *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*, Greenwood Pub Group, Westport
16. Vulf, M. *Da li će nacionalne države preživeti globalizaciju?* U: *Globalizacija- mit ilistvarnost*, uredio Vladimir Vuletić, Zavod za udžbenike i nastavna sredstav, Beograd
17. Wittmann, W. (2001): *Zwischen Markt und Staat*, München