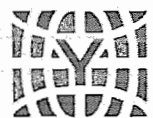


Nova izdanja Instituta za medunarodnu politiku i privredu



Institut za medunarodnu politiku i privredu

Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 322 56 11, fax: 322 40 13

Народна библиотека

Србије

110916

MEĐUNARODNI PROBLEMI INTERNATIONAL PROBLEMS

Vol. XLVIII

Beograd

No. 3/1996

IZ SADRŽAJA

RASPRAVE I ČLANCI

Milica DELEVIĆ DJILAS, Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool - the Case of Yugoslavia

Aleksandar FATIĆ, Perspektive proširenja NATO-a u istočnoj Evropi
Vid VUKASOVIĆ, Ekološka bezbednost - aspekt saradnje na Balkanu

OKRUGLI STOLOVI U INSTITUTU JUGOSLAVIJA I EVROPSKA UNIJA

Oskar KOVAČ, Značaj EU u ekonomskim odnosima Jugoslavije
Blagoje BABIĆ, Institucionalni problemi u ekonomskoj saradnji SR
Jugoslavije s EU

SOCIAL DEMOCRACY IN EUROPE TODAY

Johano STRASSER, Social Democracy - Doctrine, Role and Position
Iván VITÁNYI, Here and Now - on Social Democracy
Branko HORVAT, Full Democracy - Socialism of the 21st Century

FORUM INSTITUTA

Ambasador Zhu ANKANG, Savremeni trenutak Kine
PRIKAZI KNJIGA

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU
INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECONOMICS

MEĐUNARODNI PROBLEMI

3

1996.

MEĐUNARODNI PROBLEMI

YU ISSN 0025-8555

UDK 4

MP, 48, (1996), br. 3, pp. 177-383

UREĐIVAČKI ODBOR

EDITORIAL BOARD

Ljubivoje Aćimović
Blagoje Babić
Vladimir Grečić
Nina Dobrković
Brana Marković
Konstantin Obradović
Predrag Simić

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

EDITOR IN CHIEF

Brana Marković

INTERNATIONAL PROBLEMS

Izdavač
INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU
Beograd, Makedonska 25
Uredivački odbor: tel. (011) 3221433

Sekretarica
Milovanka Dotlić

Prevod na engleski
Aleksandra Janošević

Tehnički urednik
Borivoje Ušćumlić

Kompjuterska obrada
Zlatibor Branković

Štampa:
„Goragraf” – Beograd

U izdavanju časopisa učestvuju:
Ministarstvo za nauku i tehnologiju Republike Srbije i
Savezno ministarstvo za razvoj, nauku i životnu sredinu

Na osnovu mišljenja Ministarstva za nauku i tehnologiju Republike Srbije
br. 451-03-419/94-02 od 30. 6. 1994. časopis je oslobođen plaćanja opšteg poreza na promet

MEĐUNARODNI PROBLEMI

ČASOPIS INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU
IZLAZI ČETIRI PUTA GODIŠNJE

GODINA XLVIII BEOGRAD 1996. BROJ 3

SADRŽAJ

RASPRAVE I ČLANCI

Milica DELEVIĆ ĐILAS, Ekonomske sankcije kao instrument spoljne politike - slučaj Jugoslavije (na engleskom)	183	S
Aleksandar FATIĆ, Perspektive proširenja NATO-a u istočnoj Evropi.	211	V, S, H
Vid VUKASOVIĆ, Ekološka bezbednost - značajan aspekt saradnje na Balkanu	223	S,
Zoran STANOJEVIĆ, Grčko-turski odnosi i bezbednost na Mediteranu	239	V, S, H
Mirko STOJČEVIĆ, Grčka spoljna politika između Evrope i Balkana	275	V, S, H

OKRUGLI STOLOVI U INSTITUTU JUGOSLAVIJA I EVROPSKA UNIJA

Oskar KOVAČ, Značaj Evropske unije u ekonomskim odnosima Jugoslavije sa inostranstvom	293	S,
Blagoje BABIĆ, Institucionalni problemi u ekonomskoj saradnji SR Jugoslavije s Evropskom unijom	307	S
Brana MARKOVIĆ, Socijalna politika u Evropskoj uniji	323	V, S, H

SOCIJALDEMOKRATIJA U EVROPI DANAS

Johano STRASSER, Socijaldemokratija - doktrina, uloga i položaj u zapadnoj Evropi (na engleskom)	343	V,
Iván VITÁNYI, Ovde i sada - o socijaldemokratiji (na engleskom)	351	V, S, H
Branko HORVAT, Puna demokracija - socijalizam 21. stoleća (na engleskom)	361	V, S, H

FORUM INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

Ambasador Zhu ANKANG, Savremeni trenutak Kine	367	V, S, H
PRIKAZI KNJIGA	375	

INTERNATIONAL PROBLEMS

A QUARTERLY PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
POLITICS AND ECONOMICS

VOL. XLVIII

BEOGRAD 1996

No. 3

CONTENTS

ARTICLES

- Milica DELEVIĆ DJILAS, Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool -
the Case of Yugoslavia (in English)..... 183
- Aleksandar FATIĆ, The Perspective of the Expansion of NATO into the
Eastern Europe 211
- Vid VUKASOVIĆ, Environmental Security - an Important Issue of the Balkan
Cooperation 223
- Zoran STANOJEVIĆ, Greek-Turkish Relations and Security of the
Mediterranean 239
- Mirko STOJČEVIĆ, Greek Foreign Policy: between the West and Balkans. . . 275

ROUND TABLE DISCUSSIONS IN THE INSTITUTE *YUGOSLAVIA AND EUROPEAN UNION*

- Oskar KOVAČ, The Significance of European Union for Foreign Economic
Relations of Yugoslavia. 293
- Blagoje BABIĆ, Institutional Problems in Economic Cooperation between
the FR of Yugoslavia and European Union..... 307
- Brana MARKOVIĆ, Social Policy of the European Union 323

SOCIAL DEMOCRACY IN EUROPE TODAY

- Johano STRASSER, Social Democracy - Doctrine, Role and Position in Western
Europe (in English)..... 343
- Iván VITÁNYI, Here and Now - on Social Democracy (in English) 351
- Branko HORVAT, Full Democracy - Socialism of the 21st Century (in English) . 361

FORUM OF THE INSTITUTE

- Ambassador Zhu ANKANG, Contemporary Development in China 367
- BOOK REVIEWS 375

107920713

Milica DELEVIĆ DJILAS¹

UDK 327+339.9(497.1)
Biblid 0025-8555,48(1996)
Vol. XLVIII, br. 3, pp. 183-209
Izvorni naučni rad
Septembar 1996.

**ECONOMIC SANCTIONS AS A FOREIGN POLICY
TOOL - THE CASE OF YUGOSLAVIA²**

ABSTRACT

This study aims at examining recent proliferation of multilateral economic sanctions in the post-Cold War era. To this end, basic concepts of sanctions are defined, post-Cold War environment discussed and, finally, the case of Yugoslavia, where the UN sanctions were imposed in May 1992 and lifted in October 1996, is presented. It is argued that the sanctions are mostly imposed on the countries with little or no democratic tradition (Iraq, Libya, Yugoslavia), where there is little possibility for the majority to influence the acts of government. Moreover, the poverty that inevitably increases due to sanctions, makes the citizens of the state in question ever more dependent on the state and the government. Author concludes that helping democratization in those countries would be of greater use of foreign policy goals than the imposition of sanctions.

1. Introduction

The practice of economic sanctions is hardly new in international relations, but the twentieth century is especially rich in sanction episodes. The use of sanctions increased from two cases in the 1920's to more than twenty in the 1980's. Despite their widespread use, traditional scholarly perception is that they were remarkably unsuccessful

¹ Milica Delević Djilas, assistant at the Faculty of Law, Belgrade.

² This is a shorter version of the paper presented at the 37th Annual Conference of the International Studies Association, 16-20 April 1996, San Diego, USA.

in achieving their stated policy objectives. Nevertheless, the number of disputes in which they were employed in the first half of the 1990's contributes to the conclusion about an ever growing popularity of sanctions, but also demonstrates clear differences from previous decades. While the majority of the sanctions employed previously were unilateral, and their chief sender were the United States, today they are predominantly multilateral, imposed by the United Nations, thus reflecting the belief that a new, inexpensive and potentially potent weapon against small and medium size troublemakers has been found.³ This study will argue against this view. To this end, basic concepts of sanctions will be defined, post-Cold War environment will be discussed in view of changes that gave rise to the recent proliferation of multilateral economic sanctions and, finally, the case of Yugoslavia, where the UN sanctions were imposed in May 1992 and lifted in October 1995, will be analyzed. It will be argued that the sanctions, helped to a great extent with pre-existing economic difficulties and macroeconomic mismanagement, did have a devastating effect on the Yugoslav economy, thus helping make the Serbian President Milošević more cooperative, but were of no decisive importance for stopping the war in Bosnia. Moreover, poverty that the sanctions have increased made people more receptive to authoritarian and totalitarian regimes, making democratization, the only long term solution of the region's problems, ever more difficult to achieve.

2. A study of economics as an instrument of politics

2.1 Basic concepts

In defining relevant terms this study will mostly rely on Baldwin's (1985) definitions. The reason for this is Baldwin's general and theoretical approach as opposed to focusing on particular cases that other authors tend to adopt.

Offering economic rewards or withholding economic advantages in order to make other international actor(s) do what they would not otherwise do, means using economics as an instrument of politics and is, according to Baldwin, best labeled as "economic statecraft". The economic techniques of statecraft are defined as governmental influence attempts that have three basic components:

1. Economic policy instrument – as opposed to other means of statecraft relying primarily on negotiation (diplomacy) or force (military

³ Mueller, John, 1994, The Catastrophe Quota: Trouble after the Cold War, *The Journal of Conflict Resolution*, September 1994, p. 363.

statecraft), economic statecraft relies on instruments primarily aimed at affecting other actor's production and consumption of wealth. Such are, for example, denying or promising aid or trade boycott. A case can be made that, insofar as the "going market price" for such transactions exists, they should be labeled as an economic statecraft. There are, however, borderline cases, such as the sale or gift of military hardware, that can be classified either as economic or as military statecraft, depending on the particular case in question.

2. Domain of the influence attempt – other international actor upon which influence attempt is targeted and is often referred to as the "target".

3. Scope of the influence attempt – some dimension of target's behaviour, that the sender(s) country(ies) perceives as objectionable and wants to change. It can be named also as "goal". It is worth noting that any dimension of the target's behaviour can be aimed at, since the political quality of the act is a function of the total influence relation, it is not a function of scope. This implies that attempts at influencing another state's attitude towards foreign direct investments or tariff levels are not less "political" than attempts at influencing its military potential or respect for human rights.

Economic statecraft is usually deployed to exercise economic power – to threaten or damage the wealth of the target, that will lead to compliance through making the objectionable policy more expensive and/or political disintegration. However, the sanctions need not bite in order to work,⁴ thus implying that they might work through noneconomic power bases – trade restrictions can successfully convey a threat of invasion even if their economic impact is negligible, while human rights offender might care more about its moral standing in the international community than about the effects of sanctions on his economic welfare.

Economic techniques of statecraft are often accused of not working, which raises the question how of their usefulness is measured. This can be done by employing one of two alternative criteria – effectiveness and efficiency. The first step in assessing effectiveness is establishing the intended goals and targets (scope and domain). However, as Baldwin correctly notes, the evaluation of effectiveness can be diluted with the importance of secondary, implicit or unstated goals as well as third parties. Therefore, instead of considering economic statecraft strictly in terms of securing compliance with explicit and publicly stated demands, the approach which recognizes that targets and goals are usually multiple is likely to bear more fruit. Another problem, as identified by Baldwin, that can mislead in judging the effectiveness can be summarized as "difficult is hard to accomplish"- some of the best known applications of economic statecraft involved extraordinary levels of difficulty (getting Italy to abandon its invasion of Ethiopia after it had

⁴ Baldwin, David, 1985, *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, p. 372.

already begun, or promoting economic development and democracy in countries that have never known either).⁵ Moreover, not all effects of statecraft are easy to observe. Less glamorous than diplomacy and less decisive than war, the effects of economic statecraft tend to be underestimated since they are seldom sudden or dramatic but rather slow and unexciting. All this implies the necessity to be careful and to give up judging influence attempts in simple dichotomies, such as "success" or "failure" because the outcome it is much more likely to be "mixed" or "ambiguous".

Given that the concept of effectiveness involves only the achieved benefits while ignoring the cost sustained by the sender, in Baldwin's view, a more appropriate criterion would be efficiency. This implies that economic statecraft is always chosen among alternative courses of action, such as negotiations or military action, depending on the basis of their cost and benefits. However, this is not without its problems, for Baldwin warns that analytical pitfalls frequently occur. Such are completely ignoring cost or misleading cost comparisons, or when cost sustained by the sender is compared to that of the target instead of being compared to the cost and benefits associated with other policy alternatives.

Economic statecraft, as defined here, is intentionally broad, as it has to include all economic forms of influence. However, the distinction can be made between negative sanctions (withholding economic advantages) and positive sanctions (offering economic benefits), as well as trade and financial sanctions. For the purposes of this study, that will discuss only the case of Yugoslavia, economic sanctions will be used to describe the technique of economic statecraft that withholds economic advantages through either trade or financial restrictions.

2.2 Sanctions after the Cold War

This section will analyze different patterns in the use of sanctions in the 1990's as opposed to the previous decades, focusing on factors that gave rise to the recent proliferation of the multilateral economic sanctions.

Since the first documented sanctions episode, Pericle's Megarian decree enacted in 432 BC,⁶ the sanctions have remained an important foreign policy tool, especially for great powers. However, only after World War I extensive attention was given to the opinion that economic sanctions might substitute for armed hostilities as a stand-alone policy.⁷ President Wilson

5 Ibid. p. 133.

6 In response to the kidnapping of three Aspasian women, Athens imposed a trade boycott on Megara, a Spartan ally, excluding her from access to ports in the Athenian empire and the market of Athens.

7 Hufbauer, Jeffrey J., Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, 1990. *Economic Sanctions: Trade Policy and Current Events*. Washington: Institute for International Economics, p. 5.

viewed economic means as suitable for pursuing foreign policy goals, as he was the leading advocate of building in the League of Nation's capacity to use the "economic weapon". Out of the 8 cases Hufbauer, Schott and Elliott (1990) identified between 1918 and 1940, four involved League of Nations attempts, through collective action, to settle disputes. Sanctions were usually imposed to disrupt military adventures or to complement a broader war effort (League of Nations v. Yugoslavia, League of Nations v. Greece). In the period after the World War II, the imposition of sanctions occurred against the background of the superpower rivalry, thus making other policy motives increasingly prevalent. The sanctions were used for strategic reasons – to deny strategic materials and/or impair military potential (COCOM), destabilize foreign governments in the context of containment (Cuba, Chile), overthrow a rebellious government inside the block (Yugoslavia, Albania). Apart from the episodes with a dominant Cold War flavor, sanctions were still occasionally used to force a target country to withdraw its troops from border conflicts, to abandon plans of territorial acquisition or to cease other military adventures as was the case of Egypt that was forced to withdraw from Yemen and the Congo by withholding development and food aid (Hufbauer, Schott and Elliott 1990, p. 5). Finally, sanctions were also used on behalf of efforts to protect human rights (Chile, Uruguay), to halt nuclear proliferation (Pakistan, South Korea), to settle expropriation claims (Iran, Brazil) and to combat international terrorism (Iraq).

Of the 116 cases documented by Hufbauer, Schott and Elliott, the United States, either alone or in cooperation with its allies, have deployed sanctions 77 times.⁸ This reflected the US role as an economic hegemon and a political and military superpower. However, both the economic and the political situation have changed. Beginning with the 1970's, trade and financial patterns have become far more diversified, new technology has spread more quickly, new competitive economic superpowers have emerged. These trends resulted in the declining average trade linkage between the United States and its targets (from 24% of GNP prior to 1973 to 17%),⁹ as well as lower costs imposed on targets (1.7% of GNP v. 0.9% of GNP).¹⁰ The overall outcome was a diminishing effectiveness of the US sanctions due to the reduced vulnerability of the potential targets to unilateral economic coercion.

As the Cold War came to an end, the strategic reasons for imposing sanctions, that had existed due to superpower rivalry, disappeared. Coupled with severe economic problems at home, Russia became far less likely to

International Economics, p. 5.

8 Ibid. p. 7.

9 Ibid. p. 107.

10 Ibid. p. 107.

assist the countries hit by the US sanctions, as it used to do with Cuba. Not less important, the termination of the East – West contest (at least in its Cold-War form), seemed to have opened the door for an unprecedented degree of international cooperation. As far as the United Nations were concerned, this raised the expectations that the world organization would finally be able to act in a true spirit of the UN Charter and that the broad use of veto, that had made the Security Council impotent to act during the Cold War,¹¹ would be abandoned. This was apparent in the use of multilateral economic sanctions that were, in fact, collective enforcement measures (article 41, chapter VII of the UN Charter). Article 41 was applied for the first time in UN history in December 1966, when comprehensive economic, financial and diplomatic measures were adopted against the racist regime of Southern Rhodesia. Thereafter, in the absence of a similar consensus in the Council, only a mandatory arms embargo could be decreed against South Africa in 1977. Since the invasion of Kuwait on 2 August 1990, however, sanctions have been instituted against Iraq (1990), the Federal Republic of Yugoslavia (1992, lifted in 1996) and Libya (1992). They were also imposed on Somalia in 1992 and Haiti in 1993, but were abolished after the unsuccessful military intervention (Somalia) and when the democratically elected president came back to power (Haiti).

Nonetheless, as expectations rose to new heights, disappointments lurked just around the corner, for the improved East – West climate was only one of the preconditions for the improved prospects of the United Nations. Additional concerns included the need for reform that would address shortcomings in form of inefficiency and too much bureaucracy, perceived to be problems even in the Cold War period, as well as the financial problems due to failure of the member states to pay budgetary dues¹² – as of September 1992 only fifty two member states had paid in full their dues to the regular budget, while the United Nations were still owed more than 1 billion by its member states.¹³ However, the most important reason why the euphoria that followed the enforcement measures authorized by the United Nations against Iraq in 1990-1991 gave way to a new and disturbing reality¹⁴ concerns the

11 Higgins, Rosalyn. 1994. *Problems and Process. International law and how we use it*. Oxford: Clarendon, p. 174.

12 *Ibid.*, p. 180.

13 In August 1985 the US Congress approved an amendment to the Foreign Relations Act – the Kassebaum amendment – which provided that the United States should pay no more than 20 per cent of the assessed contributions to the budgets of the United Nations and its specialized agencies until those organizations adopted weighted voting based on the amount of a member's contribution on budgetary questions. The violation by the United States of its legal obligation under article 17 of the Charter to pay its assessed contributions has encouraged other states to follow this lead.

14 Higgins, Rosalyn. 1994. *Problems and Process. International law and how we use it*.

power politics as it played itself out in the post-Cold War era. After the relatively straightforward two-alliance confrontation of the cold war, the world has turned back to the riskier maneuverings of a multipower system.¹⁵ The world's chief powers remembered how different they were from each other and started acting accordingly,¹⁶ that specially came to a head in the case of Yugoslavia.

3. The case of Yugoslavia

3.1 Situation

This section will address the intended scope and domain of sanctions that is, according to Baldwin, the basic step in assessing their effectiveness.

The Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY) was a second attempt of the Yugoslav peoples to live together in one state. The first Yugoslavia, set up in 1918, brought together peoples of different historical backgrounds – Serbia and Montenegro were sovereign states, that had gained independence at the 1878 Berlin Congress, after centuries of Ottoman dominance; Slovenia and Croatia were parts of the Austro-Hungarian Monarchy, Bosnia and Herzegovina was under Ottoman rule until 1908, when it was annexed by the Austria-Hungary, while Macedonia, as a component part of Serbia, had been under Ottoman rule. This resulted in a plural society, divided by several lines of cleavages – nationality, religion, language and further aggravated by the uneven level of the economic and cultural development. The SFRY tried to address those cleavages in a number of ways – one of them was the 1974 constitution, the adoption of which many take as the point of departure in the disintegration of Yugoslavia. The 1974 constitution established a loose form of federation, with the constituent parts of the federation (six republics and two autonomous provinces, Kosovo and Vojvodina, that were parts of Serbia) autonomous to a great extent and a rather impotent federal government, thus reflecting a predominate concern to promote “brotherhood and unity” of the post-war Yugoslavia.¹⁷ Moreover, the communism that existed in Yugoslavia differed from the Communism in other Central and Eastern European countries, due to Tito-Stalin rift in the late forties. Being independent of Moscow brought Yugoslavia a special relationship with the US, which included the implicit guarantee of special

Oxford: Clarendon, p. 180.

15 The International Order, 1994, *The Economist*, December 24th 1994-January 6th 1995, p. 17.

16 *Ibid.*, p. 20.

17 Cviic, Christopher. 1995, Perceptions of former Yugoslavia: an interpretative reflection, *International Affairs*, Vol. 71, No. 4, p. 823.

access to Western credits in exchange for Yugoslav neutrality and military capacity to deter Warsaw Pact forces from western Europe.¹⁸

The outbreak of the debt crisis in 1981, triggered by defaulting of Mexico and Poland, made it more difficult to get new credits, while increase in interest rates aggravated repaying the old ones. After relatively dynamic growth rate, Yugoslavia entered a decade of economic stagnation.¹⁹ Handling the situation required federal government more in charge of things, while constitutional reform that could deliver this could not be agreed on among the republics. As a result, the eighties passed against the background of steadily deteriorating economic conditions, with economic problems and political antagonisms increasingly polarized around national issues.

The nineties have begun with serious intensification of national conflicts. Coupled with the loss of the geopolitical importance triggered by the end of the Cold War,²⁰ this brought about a breakup of the country. In a process of dissolution, independent states of Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina and Macedonia were created (Federal Republic of Yugoslavia, consisting of Serbia and Montenegro, claims to be successor state to SFRY). Given the significant percentage of the Serbian population in Croatia and Bosnia (12% and 33%, respectively)²¹ as well as Milošević's rise to power based on Serbian nationalism, the outbreak of the war was unavoidable, the more so because nationalism proved to be winning card in the newly independent states as well. In such a setting, sanctions were viewed as a tool for stopping the war by containing Milošević's pan-Serbian policy. To put it in Baldwin's terminology, putting an end to fighting, violations of humanitarian law and to all forms of interference in the territorial integrity of the state was the primary goal of the sanctions. However, the fact that the measures were applied only against FRY, although the Council had noted that "in the very complex context of events in the former SFRY all parties bear some responsibility for the situation" could be explained with the importance of implicit or unstated goals – a pan-Serbian policy, pursued by the Serbian president Milošević, was perceived as a major threat to peace, so the sanctions were aimed at either changing his policy or at removing him from power. The domain could be broadly defined as Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) although the sanctions were meant to convey different signals to different groups in the Yugoslav society. As for the ruling elite, the

18 Woodward, Susan L. 1995. *Balkan Tragedy, Chaos and Dissolution After the Cold War*. Washington: The Brookings Institution. p. 104.

19 Stamenković, Stojan and Aleksandra Pošarac, editors, *Makroekonomska stabilizacija: Alternativni pristup*, Beograd 1994, Institut ekonomskih nauka, p. 33.

20 Zimmerman, Warren. 1995. *The Last Ambassador. A Memoir of the Collapse of Yugoslavia, Foreign Affairs*, March/April 1995, Volume 74, No. 2. p. 2.

21 Ibid. p. 7

sanctions were intended to communicate strong moral disapproval and to put economic constraints on further assistance to the Bosnian Serbs' war effort. With respect to the ordinary people, whose lives were to be the most affected by sanctions, it was expected that both isolation and worsening living conditions would lead to dissatisfaction, which in turn would, through electoral behaviour, result in compliance with the international community's demands.

3.2 They bite ...

While establishing the intended scope and the domain merely explains who is being influenced with respect to what, the most important element of economic statecraft is the economic policy instrument that is relied on to accomplish this. To be labeled as economic, the instrument has to have its price and that is, in case of Yugoslavia, the damage caused to the Yugoslav economy. However, the sanctions were only one of the acute factors that aggravated the chronic state of crisis in the Yugoslav economy and hence cannot be analyzed separately. Therefore, this section will present the economic data relevant for assessing the impact of sanctions with regard to pre-existing economic difficulties and macroeconomic mismanagement.

The crisis in the Yugoslav economy is a cumulative result of both chronic and acute factors.²² The chronic factors were the result of system endemic characteristics that resulted in the lack of proper economic environment and, hence, inadequate economic policy. As opposed to the other socialist states characterized by state ownership, the Yugoslav economy was based on "social ownership" and "self-management", a complicated system where factories were owned and managed by workers and their councils. This resulted in a situation where it was very difficult to determine who owns what and who is responsible for taking decisions. The 1974 Constitution has to be mentioned here again, since it not only reversed the existing trends towards market economy (established by 1965 reform), but also, through promoting greater autonomy for the constituent parts of the Federation, contributed to disintegration of the Yugoslav economy. The flow of goods and services between the republics thereafter declined, the common fiscal policy was abandoned resulting in a public spending "explosion" in between 1974-1978.²³ The resulting deficit was closed with heavy borrowing. The impossibility to get new loans due to the outbreak of the debt crisis in Eastern Europe and Mexico, coupled with the necessity to repay the old ones, made the problems visible. The partial reforms, that tried to keep system going rather than to change it fundamentally, failed. Reforming the economic system was impossible without the fundamental reform of the political system, since

22 Stamenković, Stojan and Aleksandra Pošarac, editors, 1994, *Makroekonomska stabilizacija: Alternativni pristup*, Beograd: Institut ekonomskih nauka, p. 17.

23 Ibid. p. 18.

the two were intertwined.²⁴ The old communist elite was reluctant to undertake such reforms, being aware that they might end party monolithism and, hence, their absolute power. Postponing the reforms in order to save the power fueled the process in which the Yugoslav communist lost not only the power, but also the state they ruled.²⁵ The last and the most comprehensive attempt to reform the system was undertaken in 1990, by Marković government. However, with the process of disintegration of the country well under way and the unwillingness of the international financial institutions to back up the reform with new financial arrangements, meant that the failure of this attempt came as no surprise.

As a result of the long-term structural factors, the relatively dynamic rates of growth in the sixties and seventies were replaced with the decade of stagnation and, in the first half of 1989, with negative rates of growth. This was further aggravated with the acute factors, that included the disintegration and war in Yugoslavia as well as UN sanctions.²⁶ Throughout 1989, the flows of goods between the Yugoslav republics were disturbed – the Serbian boycott of the Slovenian goods, the retaliation from Slovenia etc. The closing of the markets of the republics intensified throughout the first half of 1991, while outbreak of the war and independence of Slovenia and Croatia contributed to a complete severance of economic ties.

The Federal Republic of Yugoslavia was established on 27 April, 1992, as a federation of the former federal units, Serbia and Montenegro. The fact that the internal market was reduced by 60% (FRY accounts for roughly 40% of SFRY's territory) and that the number of consumers fell from 24 million (SFRY) to 10.5 million (FRY) affected the economy to a great extent. In 1989, Serbia "imported" from other republics 47% of GDP (compared to imports from the other countries, that accounted for 27%) and "exported" 49% (compared to 20.4% export to other countries). Conversely, the share of Serbia's "exports" to other republics accounted for 44.7% of their GDP, while "exports" to Serbia accounted for 49.9% of GDP.²⁷ The structure of the consumers changed, not only because Slovenia and Croatia were the wealthier parts of Yugoslavia, but also because the inhabitants of Serbia and Montenegro became poorer (GDP per capita fell from \$2083 in 1989 to \$1302 in 1992).²⁸ It became impossible to achieve economies of scale any more or to

24 Pošarac, Aleksandra, forthcoming, *Pauperizacija stanovništva u Srbiji: Jedan od osnovnih uzroka potisnutosti civilnog društva*, Beograd: Institut ekonomskih nauka.

25 Pošarac, Aleksandra, forthcoming, *Pauperizacija stanovništva u Srbiji: Jedan od osnovnih uzroka potisnutosti civilnog društva*, Beograd: Institut ekonomskih nauka.

26 Stamenković, Stojan and Aleksandra Pošarac, editors, *Makroekonomska stabilizacija: Alternativni pristup*, Beograd 1994, Institut ekonomskih nauka, p. 21.

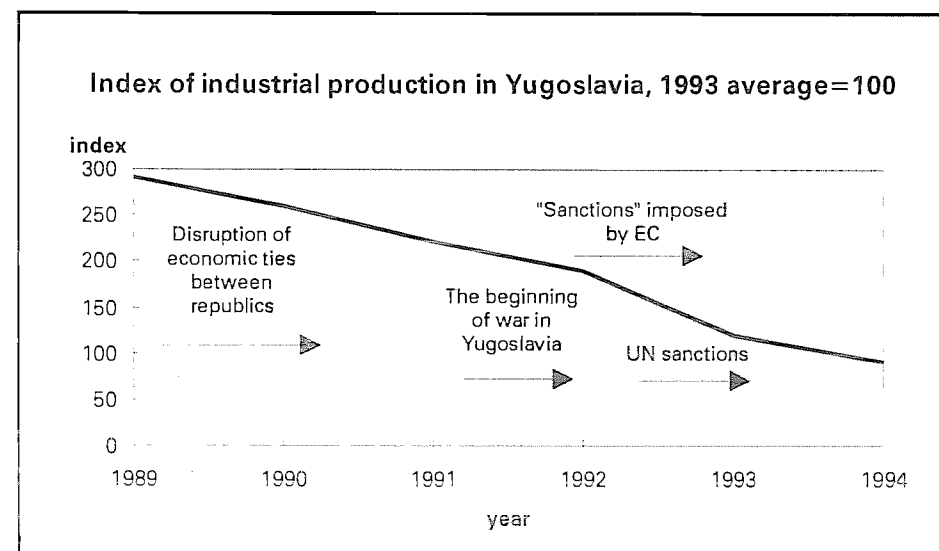
27 Ibid. p. 118.

28 Ibid. p. 106.

compensate for losses at other markets with increased domestic sales. On the other hand, the Yugoslav producers were deprived of suppliers that were left outside "new" Yugoslavia, while the substitution of missing materials and energy was expensive and, hence, inefficient. This resulted in a sharp decline in the standard of living, aggravated with the costs of fighting a war in other parts of former Yugoslavia.

Shattered with the economic consequences of disintegration of the country, FR Yugoslavia was badly poised to take severance of economic ties with the outer world. At the end of 1991, the European Community suspended the Trade and Cooperation Agreement with Yugoslavia, restored the quantitative limits for textiles, removed Yugoslavia from the list of beneficiaries of the GSP and suspended the PHARE programme. Finally, on 30 May 1992, the UN sanctions were imposed. Both general public and the Yugoslav politicians were very optimistic about the duration of the sanctions and their effectiveness. However, three months after their imposition the industrial production fell by 40%.²⁹

Chart 1. Industrial production in FR Yugoslavia, 1989-1994



Source: Federal Bureau for Statistics, quoted in Stamenković, Pošarac et al. 1994, p. 105.

29 Ibid. 21.

Surprisingly, no serious adjustments to constraints resulting from acute factors were made. Even when those facts were finally taken into consideration, the political will to take appropriate measures was still lacking. This primarily means unwillingness to reduce the budget deficit to the level sustainable by the economy. According to Stamenković, Posarac et al (1994, p. 28), public spending as a percentage of GDP in FRY in 1990 was 49, while the revenues accounted for 46% of GDP (calculated out of SFRY budget). In 1991, revenues remained the same, while the spending increased to 63% of GDP, producing a deficit of 17% of GDP. The estimates for 1992 and 1993 were even higher – total public spending (with transfers to the Serbs in Bosnia and Croatia) amounted to 65-70% of GDP, while the revenues fell to 24% in 1992 and not more than 10-11% in 1993, thus making the enormous deficit of more than 50% of GDP.³⁰

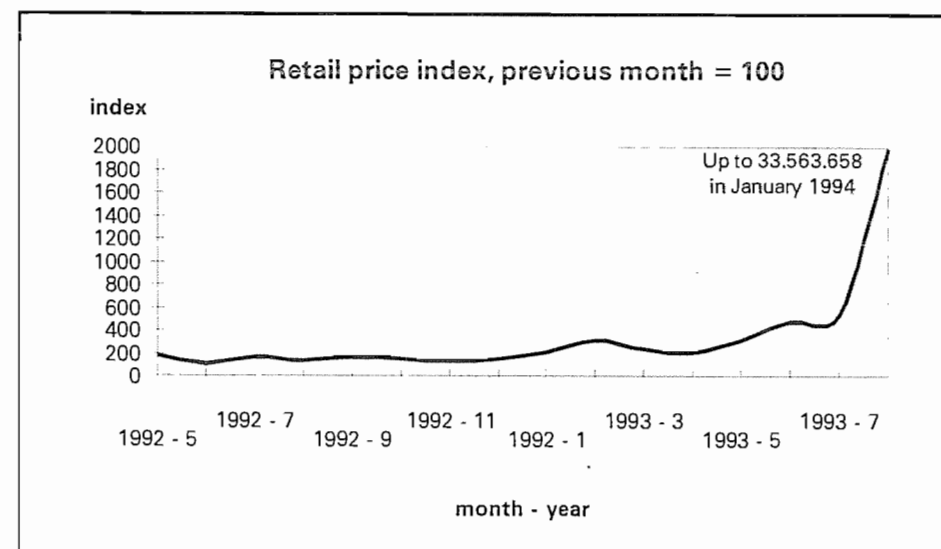
Those gaps were closed by printing money, that was in effect indirect taxation through inflation tax. The inflation tax refers to a revenue a government raises when it decides to finance its deficit through printing money. The money is absorbed by the public that tries to maintain the real value of its money balances constant in view of the decreasing purchasing power due to an increase in prices. By making people spend less than their income and pay the difference to the government in exchange for extra money,³¹ inflation acts just like a tax. In developed economies, the amount of money that can be raised through inflation tax is constrained by the fact that the public increases its holdings of both bank deposits and currency, and thus a part of the increase in the public's holdings of money does not go to the government to finance the deficit. However, in countries in which the banking system is less developed and in which people therefore hold large amounts of currency, the government obtains more revenue from inflation and is more likely to give high weight to the revenue aspects of inflation in setting policy. However, whenever the inflation tax is used on a large scale, inflation invariably becomes extreme. As the inflation rate rises, the expectation of the public changes – people reduce their real holdings of the money base, because the base is becoming increasingly costly to hold. Eventually the real monetary base drops so much that the total amount of inflation tax revenue received by the government falls. This point was reached by the Yugoslav government by the middle of 1993 with the monthly rate of inflation 466,7%,³² while thereafter the state became the loser in the hyperinflation game.

30 Ibid. 28.

31 Dornbusch, Rudiger and Stanley Fisher, 1990, *Macroeconomics*, Singapore: McGraw-Hill, Inc. p. 657.

32 Stamenković, Stojan and Aleksandra Pošarac, editors, *Makroekonomska stabilizacija: Alternativni pristup*. Beograd 1994, Institut ekonomskih nauka, p. 28.

Chart 2. Retail prices in FR Yugoslavia, 1992-1994



Source: Stamenković, Stojan and Aleksandra Pošarac, editors, 1994, *Makroekonomska stabilizacija: Alternativni pristup*, Beograd: Institut ekonomskih nauka, p. 114

However, it is well worth noting that the Yugoslav government did not rely only on the inflation tax for raising the capital to close the budget deficit. The foreign currency savings, deposited with the state banks, and impossible to get since late 1990, approximately amount to \$4 billion. Since the public did not trust state banks any more, the savings were deposited with the so-called "private"³³ banks, whose owners maintained close relationships with the ruling party. Those banks offered a monthly interest rate for foreign currency savings of 15%, so enormous number of people were attracted to invest their money. The gamble lasted until the elections in December 1993, while afterwards the owner of the "Jugoskandik" left the country, causing the run on the other big bank – Dafiment, that was soon declared insolvent. The amount of money owed to the public by these "phantom" banks is unknown, since the data were denied even to the experts that were supposed to "rehabilitate" them. This suggests the conclusion that those funds had served as a "buffer" in view of the slowing down of economic activity due to sanctions and other problems – they postponed the necessary macroeconomic

33 Dafiment, Jugoskandik and many other smaller banks.

adjustments and reduced the mounting social tensions, since a number of people were living on the interest their foreign currency deposits yielded.

As a result of both chronic and acute factors, GDP in 1993 fell by 30% compared to 1992 – from \$13.60 to \$9.52 billion.³⁴ It was produced with only 35% of the existing capacities. The industrial plants were either closed or worked with minimum capacities. By the end of 1993, 1.3 million of workers were on “paid leave of absence” – not working, but receiving salaries, while 750.000 were unemployed.³⁵ Together with sending the money to the Serbs in Bosnia and Croatia and additional payments for import-export transactions because of the UN sanctions (the estimates are that the licenses were paid additional 15-100% of the transaction)³⁶, those 2 million people that were dependent on public spending contributed to an increasing budget deficit. On the other hand, the government revenues were diminishing – sharp decline in inflation tax revenues occurred in the middle of 1993, while the other revenues rapidly decreased due to the Tanzi-Oliviera effect³⁷ (in the first half of 1993 fiscal income accounted for 16% of GDP, in November only 3%, while in December they were negligible)³⁸. This resulted in extremely low salaries and pensions – the average monthly salary at the end of 1993 amounted to \$15.³⁹ By the end of 1993, with the highest monthly inflation rate in the world (313 million percent), the whole system was at a breaking point. To avoid the collapse, that would have had inevitably occurred had the money continued to be printed with no limits, the Programme for Reconstruction of Monetary System and Strategy for Economic Recovery of Yugoslavia was launched (hereafter the Programme).

The Programme relied upon three basic pillars – (1) cutting the hyperinflation by discontinuing the practice of uncontrolled money printing, (2) significant reduction of the budget deficit accompanied by the reconstruction of tax collection system and (3) making enterprises free to set the prices according to the costs of production by making the state responsible for the social policy. The new dinar (often referred to as “super” dinar) was

34 Stamenković, Stojan and Aleksandra Pošarac, editors, *Makroekonomska stabilizacija: Alternativni pristup*, Beograd 1994, Institut ekonomskih nauka, p. 29.

35 *ibid.* p. 29.

36 *ibid.* p. 29.

37 This effect was named after two economists who independently documented it – Vito Tanzi and Julio Oliviera – and refers to the phenomenon of the declining real revenue raised from taxation in the hyperinflationary economies, due to lags in both the calculation and payment of taxes.

38 Stamenković, Stojan and Aleksandra Pošarac, editors, *Makroekonomska stabilizacija: Alternativni pristup*, Beograd 1994, Institut ekonomskih nauka, p. 30.

39 *ibid.* p. 29.

introduced and was linked to the German mark with the parity 1:1. The internal convertibility was declared – the new dinar was supposed to be printed to the level of foreign currency reserves and gold. This reintroduced the national currency, brought about the stability of prices and established a shaky balance. The fact that money was functioning again and that the stability of prices had been achieved, were the most important results. Production increased by 41% in the first three months after the Programme had been introduced (19% if the season is taken out, MAP 1,1994, p. 4). The most significant growth occurred in the parts of industry that experienced the worst decline. Part of the economy was brought back to legitimate channels (the hidden economy accounted for 47% of GDP in 1994, as opposed to 54.4% of GDP in 1993).⁴⁰ The average salary was approximately 50 dinars (50 DEM). The psychological effects were great – people were enjoying normal life, reflected by the fact that the price of food was not changing by the day.

However, the limits for recovery were soon reached. The average monthly rate of industrial production growth in 1994 was 2.6%.⁴¹ This figure hides differences between the first and the second half of 1994 – while the industrial production in the first half of the year increased by average monthly rate of 4.1%, in the second half of the year the average rate of growth was only 0.7%. Moreover, the average monthly rate of growth was lower than the average monthly rates of fall in 1993 (3.2%), thus inviting the conclusion that the industry was recovering slowly.⁴² On the other hand, wages grew faster than the growth of production, resulting in 326.1% increase in nominal, and 255.7% in real, wages between February 1994 and February 1995. Prices “exploded” by the end of 1994 – their monthly growth in November was 7.3% and in December 2.5%. The internal convertibility functioned till the middle of 1994, while later on it was administratively restricted and, in fact, although not formally, suspended. The price of German mark started increasing in the second half of the year, resulting in the exchange rate 2:1 in the beginning of 1995. This trend continued in 1995 as well, resulting in increase of retail prices by 26.5% in the first four months of 1995, which corresponds to the average rate of growth of 102% at an annual level.⁴³ The estimated share of public spending in GDP in 1994 was 60%, implying that no serious fiscal adjustments were made. Moreover, the projections for 1995 show that they were not planned for this year either – the share of public spending in GDP

40 Božović, Gorana, 1995, *Tendencije u kretanju sive ekonomije SRJ u periodu 1991-1994*, *Ekonomski trend*, Beograd: Savezni zavod za statistiku, p.22.

41 Opšte tendencije, 1995, *Mesečne analize i prognoze*, January 1995, p. 11.

42 *ibid.* p. 5.

43 Opšte tendencije, 1995, *Mesečne analize i prognoze*, April 1995, p. 8.

in 1995 was projected at 68.4%. The situation is further aggravated by the fact that the institutional framework has never been thoroughly reformed, resulting in additional constraints on the economic policy. The attitude towards privatization and changing ownership structure is ambiguous. The uncertainty is great, due to frequent changes in laws as well as possibilities to pass the laws with retroactive force. Finally, the system, as envisioned in the Programme, is frequently suspended by the regulations and directives brought by the government.⁴⁴ All this invites the conclusion that the economic recovery of the Yugoslav economy depends on a number of factors, majority of which come from politics, not economics.⁴⁵ Such are the decision to open the process of restructuring the economy, that will address the chronic component in the Yugoslav economic crisis, while stopping the war, reestablishing cooperation with the former Yugoslav republics and lifting of the sanctions will eliminate acute factors. The Dayton agreement changed the situation inasmuch as it ended the war, established the very basic preconditions for cooperation with the former Yugoslav republics and suspended the UN sanctions. Even though the trade embargo was fully lifted after the September 14th elections in Bosnia, an outer wall of sanctions (membership in international organizations including international financial organizations) remained and is linked with cooperation with the Tribunal for War Crimes and problem of human rights in Kosovo. As far as privatization is concerned, plans are on the way to sell 30% of Serbians telecoms system, while the state oil and electricity companies are likely to be next, but no overall strategy towards privatization is adopted yet.

3.3 ...but do they work?

This section will examine both effectiveness and efficiency of the UN sanctions in view of theoretical framework discussed in the previous chapter, with effectiveness defined as a degree of success in achieving stated policy objectives and efficiency assessed in comparison with costs and benefits of other policy alternatives that might have been pursued instead of sanctions.

As previously discussed, the sanctions aimed at changing a pan-Serbian policy pursued by Yugoslavia both by putting economic constraints to further assistance to the Bosnian Serbs and by electoral behaviour of dissatisfied citizens. However, the war in Bosnia fully exploded only after Security Council Resolution 757 was passed and for a long time thereafter coercion seemed to have little effect on Yugoslav/Serbian

⁴⁴ Suspenzija privrednog sistema, 1995, *Mesečne analize i prognoze*, April 1995, p.36.

⁴⁵ Pošarac, Aleksandra, forthcoming, *Pauperizacija stanovništva u Srbiji: Jedan od osnovnih uzroka potisnutosti civilnog društva*, Beograd: Institut ekonomskih nauka.

government efforts to aid the Bosnian Serbs.⁴⁶ May 1993 can be taken as a turning point. The Geneva negotiations, set by the London conference on Yugoslavia and co-chaired by Cyrus Vance, on behalf of UN and Lord David Owen, on behalf of the European Community, resulted in the Vance-Owen plan for cease-fire agreement, military disengagement and the demilitarization of Bosnia-Herzegovina and a plan of the constitutional system of Bosnia-Herzegovina as a decentralized State consisting of ten provinces based on ethnic, geographic, economic, traffic, cultural and other relevant criteria. The Plan was accepted and signed in Athens, under the mediation of Greece, by representatives of Bosnian Muslims, Croats and Serbs, while Karadžić's "yes" had to be confirmed by the Assembly of the Republics of Srpska. The Assembly took place in Pale and the President of the Republic of Serbia, Slobodan Milošević, President of the Republic of Montenegro, Momir Bulatović and the President of FRY, Dobrica Ćosić, as well as the Greek prime minister Mitsotakis, took an active part. Despite their persuasion, the Assembly voted "no". This resulted in tightening the sanctions against FR Yugoslavia (the Security Council resolution 820 entered into force automatically after the Bosnian Serbs rejected the Peace plan and prohibited transport and transshipment of goods through FRY) and prolonging the war in Bosnia-Herzegovina. Although Yugoslavia continued to support the Bosnian Serbs for one more year, this was the first serious attempt by the Yugoslav officials to end the war in Bosnia by trying to make the Bosnian Serbs comply with the international community's demands. The reason behind this was an increasing inability to provide the Bosnian Serbs with the means necessary for fighting the war in view of the near collapse state of the Yugoslav economy, where exploding hyperinflation eliminated inflation tax revenue and dwarfed other government revenues used previously for this purpose.

Throughout the second half of 1993, the economic situation continued to deteriorate, while the limits of recovery, brought about by the 1994 Programme, were soon reached. In the long run, stabilization seemed possible only with the lifting of sanctions and this action was conditioned with the achievement of the peace in Bosnia-Herzegovina. This is why the Yugoslav officials started applying pressure on the Bosnian Serbs to accept the peace plan, this time proposed by the Contact Group.⁴⁷ After the Bosnian Serbs had

⁴⁶ Pejić, Jelena, 1994, The No-Win Sanctions, *War Report. Bulletin of the Institute for War & Peace Reporting*, September 1994, No 28, p. 21.

⁴⁷ The Contact Group, that consisted of the representatives of the United States, Russia, Germany, Great Britain and France, offered the plan that divided Bosnia and Herzegovina in two parts - the federation of Moslems and Croats that should account for 51% of the territory, while the remaining 49% should be controlled by the Bosnian Serbs.

rejected the plan, Milošević imposed sanctions on them (August 1994), confirming that he was a man driven by power rather than nationalism.⁴⁸ Welcoming the evolvement of FR Yugoslavia towards a more cooperative position, the Security Council (resolution 943) suspended the restrictions for air traffic from the Belgrade airport, restrictions regarding the ferry service between Bar (FRY) and Bari (Italy) and the measures concerning participation in sporting events and cultural exchanges.

With the escalation of violence in spring of 1995, that certainly accounts for the most tragic parts of the war, the situation in Bosnia seemed to be in a deadlock. The situation in Croatia, however, started changing. Adoption of the Vance plan of 1991 froze the then existing situation, with almost one third of Croatia's territory controlled by the Serbs. In the beginning of May 1995 in an operation "Lightning" the Croatian forces regained Western Slavonia, Serb held territory in former UN sector West. Operation "Storm" was to follow in the beginning of August, when the Croatian forces reintegrated a big part of self-proclaimed Serb state with its capital Knin. Majority of the Serbs fled the region, resulting in a solution, albeit in a nasty way, of the Serbian question in Croatia⁴⁹ - before the war there were 600,000 Serbs in Croatia, while now there would be 100,000 -150,000. The speed of the Croatian victory as well as lack of intervention from Belgrade came as a surprise to many, inviting the conclusion that Krajina has just opened the way for the partition of Bosnia between Milošević and Tudjman.⁵⁰ Not even the intervention of Croatian government troops on behalf of Bosnian government after the Serb assaults against the UN safe areas of Srebrenica and Žepa in July could reverse this opinion, because the areas captured by the Croatian forces ended up under Croatian control.

Meanwhile, NATO was preparing its own response to the assaults on the safe areas. In September, after the Serb shelling of Sarajevo, NATO bombers deprived the Bosnian Serb Army of its command and control links and forced it to withdraw heavy weapons from around Sarajevo. The moment was seized by the Army of Bosnia and Herzegovina. Aided by the Bosnian Croats and the Croatian government troops they captured an enormous swathe of territory in western Bosnia ending up with at least 52% of the territory. Then the US administration demanded they halt. The time has come for Pax Americana.⁵¹

48 Zimmerman, Warren, 1995, *The Last Ambassador. A Memoir of the Collapse of Yugoslavia*, *Foreign Affairs*, March/April 1995, Volume 74 No. 2, p. 5.

49 Puhovski, Žarko, 1995, *Cleansing "Krajina"*, *War Report. Bulletin of the Institute for War & Peace Reporting*, July/August 1995, No. 35, p. 2.

50 Ibid. p. 2.

51 Lagumdžija, Zlatko, 1995, *Pax Americana? War Report. Bulletin of the Institute for War &*

After intensive mediatory effects of the US envoy Richard Holbrooke, assistant secretary of the state at the end of August Milošević announced that he was taking charge of the Bosnian Serb delegation. Conferences in Geneva and New York, where the constitutional principles of organization of the state of Bosnia and Herzegovina were adopted, were to follow on September 8 and September 26, respectively. According to the principles, B-H would continue to exist within internationally recognized borders. It would consist of two entities, the Federation of B-H and the Republics of Srpska on a 51% / 49% basis. Each entity would have its own constitution, and will enjoy the right to "establish special parallel relations with the neighboring states". Elections would be held under international control and they would have to adopt and observe common "international standard of human rights". After the negotiations in Wright-Patterson Air Base in Dayton, Ohio the situation was somewhat changed - B-H was still to be composed of two separate entities, but no "special relations" were mentioned. Sarajevo was to be reunified within the Muslim-Croat federation and Goražde (the eastern Muslim enclave) to be linked with the federation by a secure land corridor, while Mrkonjić Grad was to be relinquished to the Serb entity. The final status of Brčko, a Serb held town on a narrow stretch of land connecting Serb territories in west and east Bosnia would be determined by arbitration within one year. There would be NATO implementation force, to be called IFOR, authorized to use military force to prevent interference with free movement of and violence against civilians and refugees, with freedom of movement throughout Bosnia and Herzegovina. The parties were obliged to cooperate fully with international investigation and prosecution of war crimes. The UN Security Council would lift the arms embargo against Bosnia (resolution 1021) and sanctions against FRY (resolution 1022), though the latter would be re-imposed if any Serb authorities fail to meet their obligations under the peace agreement.⁵² Agreed on November 21 in Dayton, the peace was signed in Paris in December.

A parallel between the economic deterioration in Yugoslavia and Milošević's evolvement towards a more cooperative position suggests that the sanctions, though helped to a great extent with the pre-existing economic difficulties and other acute factors, succeeded in making the Serbian president Milošević abandon the pan-Serbian policy he had been pursuing. As far as their contribution to ending the war in Bosnia is concerned, they seem to have been less convincing. Between August 1994, when Milošević

Peace Reporting, October 1995, No. 37, p. 3.

52 For more data, see the Dayton Agreement or Summary of the Dayton Agreement as in War Report. Bulletin of the Institute for War & Peace Reporting, number 38, november/december 1995.

imposed sanctions on Bosnian Serbs, and August 1995, the peace process was in a deadlock. This changed after the use of NATO air force and, more importantly, the US determination not to have the war in Bosnia on the agenda any more illustrated with diplomatic initiative, persistent negotiation efforts and, finally, a plan for "united" Bosnia with two separate political entities formed on ethnical basis. All of this could have been employed even without the sanctions. True, as Baldwin notes, it is easier to prevent the war than to stop it, so the task attached to sanctions involved a high level of difficulty. Still, after four years of war, with 2,702,000 of 3,689,000 people in Bosnia either displaced or affected by war in some other way, the contribution of sanctions can hardly be considered successful.

With respect to the expectations that the sanctions would create the electorate more critical about the government, international community had made two mistakes. The first refers to the lack of democratic tradition after 50 years of party monolithism. Firmly in control of the media, the Yugoslav officials have managed to blame the sanctions on the world's hatred for the Serbs. Having helped divert dissatisfaction to growing xenophobia, the sanctions provided a convenient excuse for whatever was wrong in the country. The second mistake was that the sanctions, rather than creating a more critical electorate, made people more receptive to authoritarian and totalitarian regimes by increasing poverty.⁵³ More than one third of the population cannot satisfy the basic needs, while the other third is very close to the poverty line.⁵⁴ In view of the unwillingness to open the process of privatization as well as the small percentage of the employees in the existing privately owned firms, those people are highly dependent on the state for jobs and salaries. Given the fact that the necessary preconditions for the establishment and development of civil society and democracy should be citizens economically independent from the state, these trends will result in postponing the emergence of the civil society in Yugoslavia.⁵⁵ The people are likely to support the status quo, since the changes will result in too high a price. With these facts in mind, the change of policy pursued towards the Bosnian Serbs does not seem like the remarkable achievement at all, since everything seems to be predicated on the belief that Miloević will remain

53 Poverty especially increased among the urban population – while the number of the people under the poverty line in 1990 was 360,000, 205,000 of which in rural and 155,000 in urban areas, in the first half of 1994 it increased to 2.1 million, 1.6 million of which from the urban areas (Pošarac, forthcoming).

54 Pošarac, Aleksandra, forthcoming, *Pauperizacija stanovništva u Srbiji: Jedan od osnovnih uzroka potisnutosti civilnog društva*, Beograd: Institut ekonomskih nauka.

55 Pošarac, Aleksandra, forthcoming, *Pauperizacija stanovništva u Srbiji: Jedan od osnovnih uzroka potisnutosti civilnog društva*, Beograd: Institut ekonomskih nauka.

cooperative. However, if he is replaced by somebody more nationally oriented or if he decides to adopt any kind of an objectionable policy, the citizens of Yugoslavia will have no way but to follow, since the extent to which they are dependent on the state in fact leaves them little choice.

This brings us to the problem of efficiency or what policy alternative would have fared better. To answer this question, the crisis has to be examined from the very beginning because numerous possibilities for alternative action appeared along the way.

The first possibility for alternative policy course came in sight as early as 1990, when the federal government of Prime Minister Ante Marković was trying to transform the country to liberal market democracy on the basis of the programme compliant with IMF's demands. As the reform was taking place against the background of political disintegration, the federal government increasingly relied on external factors to legitimize its efforts. Evidence for political support was abundant – Bush, Baker, Delors and other leading Western politicians strongly backed up the economic reform as a means of maintaining the unity and the territorial integrity of the country, but no new financial agreements were forthcoming. This seems even more puzzling given the increased assistance provided by international financial institutions for process of transition in Central and Eastern European countries. Whether the reason for this was the loss of geopolitical importance Yugoslavia had for the United States during the Cold War,⁵⁶ or distrust regarding the unity of the country, or something else still remains to be investigated, but some conflicts would have certainly been attenuated this way. Instead, Ante Marković resigned in December 1991, with hardly anybody noticing his resignation, so powerless had Yugoslavia's last prime minister become.⁵⁷

In June 1991, a couple of days before the crisis came to a head, the American Secretary of State James Baker visited Belgrade where he expressed the American hope that Yugoslavia would remain together behind the reformist Marković. He also stressed that the United States would not encourage or support unilateral secession and would strongly oppose any use of force. Opinions about his message range from the belief that this was an extremely skillful and reasonable presentation⁵⁸ to the approach that this was a very ambiguous statement that allowed for different interpretations – Slovenia and Croatia insisted on the part about not using force, while the

56 Zimmerman, Warren, 1995, *The Last Ambassador, A Memoir of the Collapse of Yugoslavia*, *Foreign Affairs*, March/April 1995, Volume 74 No. 2, p. 2.

57 Ibid. p. 17.

58 Ibid. p. 11.

Army attached the greatest importance on support to unity and discouragement of secession.⁵⁹ In any case, just a few days after Baker's departure from Belgrade, the Yugoslav crisis erupted and Slovenia and the Federal Army were at war. This was the moment for the international community to demonstrate commitment to a negotiated agreement on whatever governing structure to be found. The Dayton peace talks, with the Americans firmly decided to have Milošević, Tudjman and Izetbegović agree on the peace plan before they leave Dayton, seem quite illustrative of this.

As the crisis continued to deepen, the European Community was given a chance to deal with what it called a "European problem". This reflected the belief that "the hour of Europe"⁶⁰ has come and suited in the context of emerging common foreign and security policy (intergovernmental conference on common foreign and security policy was in progress when the crisis broke out in Yugoslavia). The highest point of the involvement of the European Community in solving the Yugoslav crisis was the establishment of the Conference on Yugoslavia at The Hague and in Brussels, with the so-called Badinter Arbitration commission, while the most glaring Community weakness, that affected the application and effectiveness of other policy instruments, involved diplomatic recognition of secessionist republics.⁶¹ Of the three Yugoslav republics the European Community had recognized, the Badinter Commission Report supported only the claim of Slovenia. The claim of remaining Macedonia, also supported by the Badinter Commission, was blocked by Greece. The determination to achieve closer cooperation on foreign and security policy accounted for the Community's inconsistency. Due to an increasing domestic pressure, Germany began to press for the Community's recognition of Croatia and Slovenia. Fearing a damaging split immediately after the Maastricht summit,⁶² the other member states agreed and the Slovenia and Croatia were recognized on January 15, 1992. In between the recognition of Slovenia and Croatia and the recognition of Bosnia and Herzegovina that was soon to follow, there was a brief moment when all three sides agreed on the future of Bosnia. On March 18 a document was signed in Lisbon, outlining the political principles of a republic composed of three constituent nations, each with the right to self-determination and of the regional cantonization along ethnonational lines (laid out on a compromise map proposed by the EC). In view of Baker's intensive efforts for the

59 Klarin, Mirko, 1995, Christopher u Beogradu, *Naša Borba*, February 8, 1996, p. 3.

60 Jacques Poos 1991, quoted in Dinan, Desmond, 1994, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan, p. 490.

61 Dinan, Desmond, 1994, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan, p. 486.

62 Ibid., p. 486.

recognition of Bosnia,⁶³ Izetbegović reversed his position a week after signing the Lisbon document. On April 6 Bosnia was recognized, triggering the bloodiest part of the Yugoslav wars. The Lisbon plan is referred to by many⁶⁴ as an encouragement for the ethnic partition of Bosnia. However, in an explosive situation, with the population of Bosnia already nationally split about political issues, with neighboring Serbia and Croatia eagerly waiting to step in and each take a slice of Bosnia, the plan addressed the most immediate concern – to prevent the war that would further alienate national communities in Bosnia and possibly endanger the whole region.

As the war grew more violent, the number of the dead, raped and displaced rapidly increased. Shelling of civilians, ethnic cleansing and concentration camps became the reality of Bosnia. However, there was no Western military resolve. Countries contributing troops to UN peacekeeping operation – especially France and Britain, that had initiated UN involvement and lobbied for more humanitarian action – objected to greater use of military power fearing that their soldiers on the ground might be at risk as opposed to the United States, whose fundamental policy was against sending soldiers. The hostage crisis of June 1995, when the UN peacekeepers were taken hostage as a response to shelling Serb military positions, seemed to prove this point. However, the use of NATO air power in August 1995 confirmed that this was not so and that a similar action if used before would have yielded similarly successful results.

Even this short consideration of alternative policies that could have been applied in the former Yugoslavia results in four solutions, three of which might have, arguably, prevented the war. Given the small share of Yugoslavia in the world economy, costs of sanctions sustained by the international community seem negligible, inviting the conclusion that all of the mentioned alternatives fare worse when compared to sanctions on the basis of costs. Nevertheless, this appears to be so only at first sight, for enforcing the sanctions was not inexpensive at all, thus making other alternatives increasingly competitive. When benefits are compared, however, the fact that tough negotiations and military action had to be applied anyway to reach peace speaks about benefits of sanctions loudly enough. So why have not any of the alternatives been tried earlier? Part of the answer stems from the fragmented and often contradictory approach to the Yugoslav crisis, best illustrated by the UN's Secretary General Boutros Boutros Ghali comment that UN

63 Woodward, Susan L, 1995, *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution After the Cold War*, Washington: The Brookings Institution, p. 196.

64 Ibid. p. 304; Pajić, Zoran, 1995, Partition, and Beyond, *War Report. Bulletin of the Institute for War & Peace Reporting*, November/December 1995, No. 38, p. 18.

peacekeepers were sent in the during the war, while NATO soldiers are expected to guard peace. This came as no surprise, as institutions and organizations involved in solving the crisis were themselves undergoing a process of transition to the post-Cold War era, with the UN in need of reform and constrained with various configurations of power and State interests. EC shaping it's political identity and NATO transforming from an anti Russian alliance to the central security pillar of the new security architecture. The war in Bosnia not only revealed, but also underscored the urgency to build a new comprehensive structure of relationships to form a new security architecture.⁶⁵ However, the fact that the peace was initiated, negotiated and delivered by the Americans, demonstrates that this is still far from assured.

Now it remains to be seen to what extent will the efforts to stabilize Bosnia succeed, for the tensions between the Croats and the Muslims in Mostar as well as majority of the Serbs fleeing Sarajevo after its incorporation into B-H Federation demonstrate how little of multiethnic fabric of Bosnia, existence of which is essential to differentiate peace from merely a cease-fire, is left behind. The September 14th elections, aimed at creating common institutions that will integrate distinct ethnic enclaves, further demonstrated how alienated three national communities feel. With politicians who have made careers out of hating each other now in charge of establishing confidence and trust between the peoples, an option of Bosnia being partitioned by nationalist forces will remain open for quite some time, thus inviting the conclusion that creation of new way of thinking and a more tolerant society is going to be a long process in which the international community will be expected to inspire more optimism than during the war period.

4. Conclusion

The belief that the new, credible, inexpensive and potentially potent weapon against small and medium size troublemakers has been discovered, reflected by the recent proliferation of the multilateral economic sanctions, certainly calls for critical review. Sanctions are mostly imposed on the countries with little or no democratic tradition (Yugoslavia, Iraq, Libya, Somalia), and that strengthens rather than weakens the existing authoritarian regimes. As a State is less democratic, the punishment is more unfair, since there is no possibility for the majority to influence the acts of government (Dimitrijević, 1993, p. 12). Moreover, even if this possibility existed, it is unlikely that the citizens of those states would translate the economic signals

⁶⁵ Holbrooke, Richard, 1995, America, A European Power, *Foreign Affairs*, March/April 1995, Volume 74, No. 2, p. 38.

in their electoral behaviour. Misperception of this kind can be compared only with the US action in Somalia, when an extremely powerful TV signal transmitter was installed to inform the people what was really going on. Only afterwards was it realized that a number of privately owned TV sets was very small, thus necessitating the installment of a radio-signal transmitter. The same can be said about the economic sanctions applied against undemocratic countries – their population is not used to judge and change governments according to their economic performance. Finally, the poverty that inevitably increases due to sanctions, makes the citizens of the state in question ever more dependent on the state and hence receptive to totalitarian regimes. This invites the conclusion that, even if the stated policy objectives are achieved, the solution of the problem is temporary at best. Therefore, the international community should address the cause rather than cure the consequences – helping democratization in those countries can be of greater use to foreign policy goals than the imposition of economic sanctions.

References

1. Baldwin, David, 1985, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press.
2. Božović, Gorana, 1994, Siva ekonomija u uslovima ekonomske blokade SR Jugoslavije, *Privreda Jugoslavije u uslovima blokade*, Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti, Odeljenje društvenih nauka.
3. Božović, Gorana, 1995, Tendencije u kretanju sive ekonomije SRJ u periodu 1991-1994, *Ekonomski trend*, Beograd: Savezni zavod za statistiku.
4. Cviic, Christopher, 1995, Perceptions of former Yugoslavia: an interpretative reflection. *International Affairs*, Vol. 71. No. 4. pp. 819-826.
5. Dimitrijević, Vojin. 1993, Sanctions, Regime and People, *Review of International Affairs*, July 1st – September 1st 1993, pp. 11-12.
6. Dinan, Desmond, 1994, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan.
7. Dornbusch, Rudiger and Stanley Fisher, 1990, *Macroeconomics*, Singapore: McGraw-Hill, Inc.
8. Gowlland-Debbas, Vera, 1994, Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, *International and Comparative Law Quarterly*, January 1994, volume 43, pp. 55-95.
9. Holbrooke, Richard, 1995, America, A European Power, *Foreign Affairs*, March/April 1995, Volume 74, No. 2, pp. 38-51.
10. Higgins, Rosalyn, 1994, *Problems and Process. International law and how we use it*, Oxford: Clarendon.

11. Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, 1990, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington: Institute for International Economics.
12. Klarin, Mirko, 1995, Christopher u Beogradu, *Naša Borba*, February 8, 1996, p.3.
13. Lagumdžija, Zlatko, 1995, Pax Americana? *War Report. Bulletin of the Institute for War & Peace Reporting*, October 1995, No. 37, pp. 3-5.
14. Mueller, John, 1994, The Catastrophe Quota: Trouble after the Cold War, *The Journal of Conflict Resolution*, September 1994, pp. 355-376.
15. Opšte tendencije, 1995, *Mesečne analize i prognoze*, January 1995, pp. 5-11.
16. Opšte tendencije, 1995, *Mesečne analize i prognoze*, April 1995, pp. 5-8.
17. Pajić, Zoran, 1995, Partition, and Beyond, *War Report. Bulletin of the Institute for War & Peace Reporting*, November/December 1995, No. 38, pp. 18-19.
18. Pošarac, Aleksandra, forthcoming, *Pauperizacija stanovništva u Srbiji: Jedan od osnovnih uzroka potisnutosti civilnog društva*, Beograd: Institut ekonomskih nauka.
19. Pejić, Jelena, 1994, The No-Win Sanctions, *War Report. Bulletin of the Institute for War & Peace Reporting*, September 1994, No 28, pp. 21-22.
20. Puhovski, Žarko, 1995, Cleansing "Krajina", *War Report. Bulletin of the Institute for War & Peace Reporting*, July/August 1995, No. 35, pp. 3-5.
21. Silber, Laura and Allan, Little, 1995, *The Death of Yugoslavia*, London: Penguin.
22. Spariosu, Todor, 1994, Neformalna ekonomija u Jugoslaviji, *Mesečne analize i prognoze*, November 1994, pp. 46-53.
23. Stamenković, Stojan and Aleksandra Pošarac, editors, *Makroekonomska stabilizacija: Alternativni pristup*, Beograd 1994, Institut ekonomskih nauka.
24. Suspenzija privrednog sistema, 1995, *Mesečne analize i prognoze*, April 1995, pp. 34-35.
25. The International Order, 1994, *The Economist*, December 24th 1994 -January 6th 1995, pp. 17-20.
26. Woodward, Susan L, 1995, *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution After the Cold War*, Washington: The Brookings Institution.
27. Zimmerman, Warren, 1995, The Last Ambassador, A Memoir of the Collapse of Yugoslavia, *Foreign Affairs*, March/April 1995, Volume 74 No. 2, pp. 2-22.

Milica Delević ĐILAS

**EKONOMSKE SANKCIJE KAO INSTRUMENT SPOLJNE POLITIKE –
SLUČAJ JUGOSLAVIJE**

REZIME

Broj zemalja kojima su uvedene sankcije u prvoj polovini devedesetih godina upućuje na zaključak o rastućoj popularnosti sankcija, ali i ukazuje na značajne razlike u odnosu na uvođenje sankcija u prethodnom periodu. Dok su ranije sankcije mahom bile jednostrane i uvodile su ih najviše SAD, danas su uglavnom multilateralne i uvode ih Ujedinjene nacije. Ovaj rad se bavi porastom popularnosti multilateralnih sankcija u post-hladnoratovskom okruženju. Najpre je predstavljen teorijski okvir za analizu sankcija, zatim se razmatraju promene u okruženju nastale od kraja hladnog rata i potom se analizira slučaj Savezne Republike Jugoslavije, kojoj su sankcije uvedene 1992. i ukinute 1996. godine.

U teorijskom pristupu definišu se tri osnovna elementa potrebna za razgovor o sankcijama – domen, cilj i ekonomski učinak sankcija. Deo koji se bavi post-hladnoratovskim okruženjem analizira političke i ekonomske razloge koji su obesmislili jednostrane sankcije i učinili privlačnijim multilateralne. Od ekonomskih razloga to je najpre izražena diversifikacija ekonomskih tokova, koja je doprinela da potencijalne mete postanu manje ranjive na upotrebu jednostrane ekonomske sile. Od političkih razloga dominantan je kraj hladnoratovskog rivaliteta dveju supersila i povezane mogućnosti saradnje u Savetu bezbednosti UN.

Slučaj Jugoslavije predstavljen je u tri dela – razvoj konflikta na tlu bivše Jugoslavije do uvođenja sankcija prema SRJ, ekonomski učinak sankcija i analiza efikasnosti i efektivnosti sankcija. Nameće se zaključak da su sankcije, potpomognute u velikoj meri postojećim ekonomskim problemima i lošom makroekonomskom politikom, imale poražavajuće dejstvo na jugoslovensku privredu. To je doprinelo promeni srpske/jugoslovenske politike, ali je pitanje u kojoj je meri bilo presudno za uspostavljanje mira u Bosni, naročito imajući u vidu da je Dejtonskim pregovorima prethodila upotreba NATO snaga, kao i da je ponudeni mirovni plan predvideo dva odvojena entiteta u okviru Republike Bosne i Hercegovine. Osim toga, porast siromaštva u Jugoslaviji, kome su sankcije značajno doprinele, učinio je stanovništvo još zavisnijim od države i time podložnijim postojećim režimima, samo odlažući razvoj civilnog društva i demokratije, što bi bilo jedino dugoročno rešenje problema.

Iako sve češća upotreba multilateralnih sankcija posle kraja hladnog rata upućuje na zaključak da je nađeno jeftino i efikasno oružje protiv problematičnih režima zemalja male i srednje veličine, činjenica da se sankcije uglavnom uvode zemljama sa malo ili bez ikakve demokratske tradicije dovodi u sumnju ovo verovanje. Najpre stoga što je mogućnost većine da utiče na vladine odluke u ovakvim zemljama mala, a potom i stoga što neizbežni porast siromaštva čini građane još zavisnijim od države, time samo osnažujući postojeći autoritarni režim. Imajući to u vidu, autor zaključuje da je za dugoročnije rešenje korisnije lečiti uzrok nego posledicu – doprinos razvoju demokratije u ovim zemljama više bi učinio za spoljnopolitičke ciljeve od uvođenja sankcija.

Aleksandar FATIĆ¹

UDK 341.215(4)

Biblid 0025-8555,48(1996)

Vol. XLVIII, br. 3, pp. 211-222

Izvorni naučni rad

Septembar 1996.

76507945

PERSPEKTIVE PROŠIRENJA NATO-A U ISTOČNOJ EVROPI

ABSTRACT

This article examines the potential for a renewal of strategic confrontation in Europe, which might be sparked up by a rapid and immediate expansion of NATO into central Europe. The author argues that it is doubtful how much the exclusive reliance of central and some eastern European governments on a future membership in NATO really contributes to the security status of those countries. A suggestion is made that a more productive, and less risky way to raise the level of collective security in Europe would be for central and eastern European governments to include an "Ostpolitik" agenda in their foreign policy – a policy towards Russia primarily, which is missing at the moment, and to develop a constructive diplomatic and economic dialogue with Russia, so as to foster an atmosphere of cooperation, rather than one of further antagonization, through seeking membership in a conceptually and historically anti-Russian military alliance.

Uruskim novinama *Nezavisimaya Gazeta* pojavio se 7. oktobra 1995. godine članak koji citira izvore u Operativnoj komandi Generalštaba Ruske Federacije, prema kojima bi, u slučaju proširenja NATO-a u Poljsku i Češku i stacioniranja nuklearnih projektila na njihovim teritorijama, Rusija morala da nacilja svoje nuklearne projekte na ove zemlje, i da stacionira snažne konvencionalne snage u

¹ Dr Aleksandar Fatić, asistent-istraživač u Insitutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

Belorusiji, severoistočno od poljske granice.² Neposredno pre toga, u avgustu iste godine, tadašnji poljski ministar odbrane Zbignjev Okonski je izjavio da je Poljska spremna da, kao budući član NATO-a, bude domaćin stranim trupama i nuklearnom oružju na svojoj teritoriji. Pored Poljske, najozbiljniji kandidati za prijem u NATO su i Češka i Mađarska. Obe zemlje insistiraju na skorom uključenju u NATO, a naročito je to slučaj sa Češkom, u kojoj vlada premijera Vaclava Klause (Vaclav Klaus) vidi uključenje Češke u zapadne integrativne institucije (NATO i EU, pre svega) kao jedini put povratka sopstvenom evropskom identitetu.

U zemljama NATO, a pre svega u SAD, postoji jasno izraženo raspoloženje da se Severnoatlantska alijansa proširi ka istoku Evrope. U Ruskoj Federaciji, s druge strane, postoji isto toliko jasno protivljenje širenju NATO-a. Rusija ima vrlo bliske veze sa Belorusijom, čija spoljna politika zavisi od Moskve, i stvaranje vojnog saveza Rusije i Belorusije je vrlo verovatno. Ukrajina, još jedna bivša regionalna nuklearna sila, pocepana je između pro-ruskih (istočna Ukrajina) i anti-ruskih političkih stremljenja. Ukrajinska ekonomija se nalazi u surovoj depresiji od dezintegracije Sovjetskog Saveza, dugovi Ruskoj Federaciji su ogromni, i struktura privrede je još uvek tako ustrojena da zavisi od uvoza iz Rusije, a ponajviše od uvoza gasa. Rusija i Belorusija, a pogotovo ako se tom savezu priključi i Ukrajina, uz rekonfigurisanje dela od 700 000 bivših sovjetskih vojnika koji su povučeni iz centralno-istočne Evrope, predstavljale bi ozbiljnu opasnost za Poljsku i Češku u konvencionalnom smislu, kao i potencijal za ozbiljno pogoršanje bezbednosne situacije u regionu, ukoliko bi se pitanje proširenja NATO-a otelo kontroli.

Sa vojnostrateške tačke gledišta, dakle, postoje određene nezanimljive pretpostavke za obnavljanje bipolarne konfrontacije u Evropi. Sa međunarodnopolitičke tačke gledišta, postoji veliki potencijal da se takva konfrontacija izbegne, ali istovremeno i aktualni opasni tokovi, naročito u politici Sjedinjenih Država i vlada centralnoevropskih zemalja. Insistiranje na proširenju NATO-a u centralnoj Evropi je takva jedna retrogradna karakteristika desničarske politike koju u centralnoj Evropi vode Sjedinjene Države i koju su, bar do sada, vodile i vlade zemalja Višegrada: Češke, Slovačke, Mađarske i Poljske. Jačanje inicijativa za pridruživanje NATO-u od strane ovih zemalja po prostom zakonu akcije i reakcije pojačava nervozu u zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza, od kojih većina prolazi kroz socijalno-političke i ekonomske krize apokaliptičkih dimenzija od kraja hladnog rata. Mnoge zemlje će na taj način biti gurnute ka aktivnijoj i

potpunijoj integraciji u Taškentski ugovor o kolektivnoj bezbednosti, čiji je nosilac Rusija. Belorusija je već napustila status, vojne neutralnosti i pristupila Taškentskom ugovoru, dok postoje ozbiljne mogućnosti da Ukrajina postane još jedan ozbiljan učesnik.³ Ukoliko bi se ovo dogodilo, zemlje centralne Evrope bi postale krizno polje i brana između Zapada i Istoka u situaciji obnovljenog vojnopoličkog bipolariteta, makar on i ne bio onako verbalno otvoren i eksplicitan kao što je to bila hladnoratovska konfrontacija. Garancije koje bi NATO u takvom slučaju bio spreman da pruži centralnoj Evropi svakako bi više zavisile od procene cene upuštanja u aktualni sukob sa nekim novim istočnoevropskim vojnim blokom, uz istovremeno tinjajuću netrpeljivost sa Kinom kao konvencionalnom i nuklearnom supersilom, nego od verbalno i ugovorno preuzetih obaveza koje bi priključenje centralnoevropskih zemalja NATO-u podrazumevalo. Ruska opozicija američkoj politici proširenja Alijanse, koja, kako je Državni sekretar Voren Kristofer jednom rekao, više i ne uključuje pitanje "da ili ne", već samo "kada", je konstanta ruske spoljne politike. I početkom juna 1996. godine ruski Ministar inostranih poslova Jevgenij Primakov upozorio je Sjedinjene Države da Rusija ne smatra proširenje Alijanse prihvatljivim političkim potezom Zapada. Na ruskoj unutrašnjepolitičkoj sceni jasna je homogenizacija ka stavovima koji su suprotstavljeni ofanzivnoj spoljnopolitičkoj strategiji Sjedinjenih Država i NATO-a. To se vidi već i u skorašnjim personalnim promenama u vladi Borisa Jeljcina, neposredno pred predsedničke izbore u junu 1996. godine. U januaru 1996., Jeljcin je zamenio pro-zapadno orijentisanog Ministra spoljnih poslova Andreja Kozireva, prilično anti-zapadno orijentisanim Jevgenijem Primakovom, bivšim glavnim savetnikom Politbiroa sovjetske Komunističke partije za Srednji istok, koji je pre dolaska na funkciju Ministra inostranih poslova bio direktor ruske kontraobaveštajne službe, naslednika bivše KGB. Bivši funkcioner sovjetske Komunističke partije Genadij Železni izabran je za predsedavajućeg ruske Dume, donjeg doma ruskog Parlamenta, dok je Jegor Strojev, bivši član Politbiroa sovjetske Komunističke partije, izabran za predsedavajućeg gornjeg doma ruskog parlamenta, koji sačinjavaju regionalni politički lideri. Ovo nisu jedine personalne promene u ruskom političkom establišmentu koje se u ovom kontekstu mogu citirati.⁴

Najdramatičnije promene, međutim, dogodile su se posle prvog kruga ruskih predsedničkih izbora, kada je general Aleksandar Lebed, označen kao "treći pobednik" prvog kruga, sa većim brojem glasova od Vladimira

2 Videti: Garnet, S.W., *Poland, Bulwark of Bridge*, Foreign Policy, No. 102, Spring 1996, p. 72.

3 Ibid. p. 77.

4 Za potpuniju listu videti: Szulc, T. *Unpleasant Truths about Eastern Europe*, Foreign Policy, No. 102, Spring 1996, pp. 63-64.

Žirinovskog i lidera partije "Jabloko" Jablinskog zajedno, pristupio izbornoj koaliciji sa Jeljcinom za drugi krug, i kada je Jeljcin otpustio niz saradnika, uključujući i generala Pavela Gračova, Ministra odbrane Ruske Federacije, i poverio Lebedu kontrolu nad praktično svim "resorima primene sile" putem njegovom naimenovanja za sekretara Saveta za bezbednost i Jeljcinovog Savetnika za nacionalnu bezbednost. Ostavka Gračova, koja se u vojnim krugovima u izvesnoj meri nazirala, međutim, bila je samo uvod u jedan od najvećih kadrovskih šokova koje je ruska armija doživela od dezintegracije Sovjetskog Saveza – u poslednjoj nedelji juna 1996. godine, Jeljcin je iznenada smenio sedam generala ruske vojske, uz podršku Lebeda, što predstavlja odraz nestabilnosti ruske unutrašnjepolitičke scene u situaciji prvih demokratskih izbora u istoriji ove zemlje.

Čak i ukoliko se ta unutrašnja nestabilnost ne odrazi na stanje unutrašnje bezbednosti u mesecima posle izbora, postaje sve jasnije će se ruska spoljna politika morati okrenuti više udesno u odnosu na Zapad, te da u tom svetlu i politika proširenja NATO-a ima još veću težinu. S jedne strane je jasno da je Lebed spreman da uđe u kompromise u odnosu na svoju početnu programsku poziciju "tvrde linije", što se vidi u njegovom pristupanju Jeljcinovoj vladi. Međutim, istovremeno je jasno i to da je Jeljcin prinuđen da zauzme "tvrde" pozicije prema Zapadu i zemljama "bliskog susedstva", jer je između dva kruga izbora u junu 1996. praktično pristao da preuzme značajan deo Lebedovog programa, pre svega onaj koji se odnosi na bezbednost, a to uključuje i odnos prema proširenju NATO-a.

Situacija u glavnim ruskim opozicionim snagama je podjednako, ako ne i više, homogenizovana: glavni Jeljcinov protivkandidat, čije će prisustvo neminovno vršiti sistematski uticaj na Jeljcinovu politiku, obećava restauraciju Sovjetskog Saveza na "miran" način, dok su pozicije ostatka opozicije slične. Osim partije "Jabloko", koja ima široko govoreći socijaldemokratsku orijentaciju, i sa kojom je Jeljcin u jednom trenutku čak najavio izbornu koaliciju, u Ruskoj Federaciji ne postoje značajne snage koje su još uvek pomirljive prema ofanzivnoj politici Zapada.

U svetlu svih ovih činjenica, uz prisustvo oko 1500 nuklearnih glava u Evropi, od toga oko 700 u rukama Ruske Federacije, potrebno je biti nekritičan da bi se ozbiljno verovalo da "tvrda" politika Sjedinjenih Država u centralnoj Evropi, a posebno u pogledu proširenja NATO-a, ne predstavlja ozbiljnu opasnost da sve žrtve geo-političke transformacije proizašle iz kraja hladnog rata, a pre svega socijalno-političke žrtve koje su podneli centralno-istočnoevropski narodi u toku "tranzicije" od 1989. godine, budu uzaludne.

Naravno, prethodna priča o globalnim igračima i njihovim strateškim pozicijama, dakle o Sjedinjenim Državama i Ruskoj Federaciji, samo je deo

priče o elementima krize bezbednosti do koje bi moglo doći širenjem NATO-a. Drugi deo priče tiče se politike centralnoevropskih vlada.

Centralnoevropske vlade na putu povratka "izgubljenom evropskom identitetu"

S jedne strane, kada se debata o proširenju NATO-a posmatra sa strane, može se uočiti da se njen dobar deo vodi "iznad glava" centralnoevropskih vlada. Usled nervoze u vezi sa opadanjem sopstvenog ugleda kao velesile, Rusija u izvesnoj meri teži direktnom vođenju dijaloga sa Vašingtonom o politici u vezi sa centralnom Evropom. Ta tendencija Rusije, i njena nevoljnost da ozbiljno shvati državnost i nezavisnost Poljske, Mađarske, Češke i Slovačke, delimično je razlog i za odsustvo inicijativa od strane centralnoevropskih vlada za uspostavljanje konstruktivnog dijaloga sa Moskvom. Drugi razlog za nedostatak komunikacije na liniji centralnoevropske prestonice – Kremlj leži u traumama Praga, Varšave, Budimpešte i Bratislave u vezi sa nekadašnjom ruskom ulogom u ovim zemljama i u njihovoj potrebi da se, simbolično, a to uključuje i odsustvo komunikacije, "udalje" od Rusije.

Međutim, i pored navedenih okolnosti, neosporna je činjenica da centralnoevropske vlade vode vrlo intenzivan politički dijalog sa zapadnom Evropom i Sjedinjenim Državama i da su upravo one glavni inicijatori i podržavaoci trenutnog smera događaja ka proširenju NATO-a. Inicijator ovog trenda, i to je posebno važno naglasiti, bila je centralnoevropska radikalna anti-komunistička politička desnica u prvim godinama ove decenije, koja se konstituisala iz dugogodišnjeg disidentskog života i na ruševinama sistema sovjetske dominacije nad regionom.

Poznato je da je bivši poljski predsednik Leh Valensa, zajedno sa češkim rukovodstvom, izvršio ključni pritisak na Klintonovu administraciju koji je doveo do koraka ka uključenju centralne Evrope u NATO i do aranžmana "Partnerstvo za mir". Međutim, poznato je takođe i to da su desničarske vlade u gotovo celoj centralno-istočnoj Evropi doživle izborne poraze i da su se snage bivših komunista, koje se mahom predstavljaju kao socijaldemokratske, vratile na vlast. Jedina zemlja u centralnoj Evropi kojom još uvek suvereno vlada politička desnica, mada je ona sastavljena od nekadašnjih funkcionera komunističkog sistema, jeste Slovačka, čiji je premijer, Vladimir Mečijar, dva puta izabran na tu funkciju, oba puta na snažnoj nacionalnoj platformi, 1992. i 1994. godine. Slovačka je istovremeno, sticajem okolnosti, i poslednja po prioritetima za prijem u NATO od sve četiri zemlje Višegrada.

Poslednji i najupečatljiviji primer zaokreta ka političkoj levisi u regionu jeste pobeda nekadašnjeg komunističkog Ministra za sport i

omladinu Jeržija Kvašnijevskog na predsedničkim izborima u Poljskoj, novembra 1995. godine – pobjeda nad simbolom antikomunističke desnice i vođom "Solidarnosti" Valensom. Pre toga, Mađarska se takođe vratila socijalističkoj vladi (koja, uzgred govoreći, ne postiže ništa lošije socioekonomske rezultate od neposredne postkomunističke desnice). Konačno, u Češkoj, koja je od 1989. godine imala najkonzervativniji i najstabilniji "desni" kurs, uprkos dosta dobrim ekonomskim rezultatima izraženim u brojkama (inflacija svega 8,5%, nezaposlenost na zvaničnoj cifri od oko 3%, rast privrede 5-6% godišnje), kao i relativno uspešnim koracima ka integraciji u evropske institucije (Češka je prva istočnoevropska zemlja koja je primljena u Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD), na parlamentarnim izborima u junu 1996. godine, desničarska vlada Vaclava Klause nije dobila apsolutnu većinu, koju je očekivala. Konzervativna Građanska demokratska partija (Občanska demokratska strana – ODS) sa Klausom na čelu dobila je 68 parlamentarnih mesta, dok su njena dva koaliciona partnera dobili 18, odnosno 13 mesta. Vladajuća koalicija je tako dobila ukupno 99 od 200 mesta u Parlamentu, dok su Socijaldemokrati pod vođstvom Miloša Zemana dobili 61 mesto, što je dramatičan skok u odnosu na relativno depresivan rezultat za socijaldemokrate na prošlim izborima. Komunistička partija Češke i Moravije dobila je 22, a ekstremno desni republikanci pod vođstvom Miroslava Sladeka 18 mesta.

Jasno je da su rezultati desničarske vladavine u prvim godinama ove decenije u centralnoj Evropi imali značajno negativne elemente. Ova tvrdnja se može ilustrovati na nekoliko načina.

Dovoljno je pogledati liniju razvoja događaja u Poljskoj tokom "postkomunističke tranzicije". Od samog početka društveno-političkih promena koje su nastupile od 1989. godine, Poljska vlada je usvojila čuveni model socio-ekonomske "šok terapije" pod popularnim nazivom "Balcerovicev plan" (Lešek Balcerovic je bio tadašnji Ministar finansija Poljske i zamenik Predsednika vlade). Ovim "planom" zaustavljena je visoka inflacija i stabilizovana je nacionalna valuta ukidanjem svake kontrole cena i zamrzavanjem plata, uz istovremeno ukidanje državnih subvencija za društvena preduzeća koja su poslovala neprofitabilno. Kao što je i obično slučaj sa ekonomskim "šok terapijama", rezultati ovih radikalnih poteza u ekonomskoj politici su bili sjajni na papiru, ali su njihove socijalne reperkusije bile pustošeće. Nezaposlenost je dramatično porasla, i ona i danas u Poljskoj iznosi 15%, stope smrtnosti stanovništva i drastična socijalna stratifikacija i restratifikacija ostavile su mračan trag na životima starije i naročito srednje, generacije Poljaka. Nivo penzija, u zemlji u kojoj penzioneri sačinjavaju jednu četvrtinu celokupne populacije, je dramatično opao i neadekvatan je promenjenim društveno-ekonomskim okolnostima i činjenici

da Poljska, prema drugim pokazateljima, ima najbrži privredni rast u "postkomunističkoj" Evropi.

Uporedo sa radikalnom "kapitalizacijom" privrede, Valensina vlada je sprovela i prilično sveobuhvatnu "vesternizaciju" spoljne politike, uz gotovo potpuno odsustvo aktivne politike prema istočnoj Evropi i Rusiji, i uz gotovo isključivo koncentrisanje napora na postizanje članstva u EU i NATO-u. Rezultati, barem izborni – pobjeda Kvašnijevskog i povratak socijalista na vlast.

Situacija u Slovačkoj u pogledu načina vladavine se često smatra zabrinjavajućom.⁵ Međutim, istovremeno se mora primetiti da ona nije mnogo različita ni u Češkoj, o kojoj se češće čuju reči hvale nego kritike. Pored niza poteza koji su izazvali kontroverze (npr. uvođenje novog zakona o državljanstvu, kojim su pripadnici romske manjine faktički stavljeni u podređen položaj, i zbog čega je vlada Vaclava Klause doživela otvorene proteste od strane Evropskog parlamenta i niza humanitarnih organizacija), ova vlada je takođe uvela i takozvani zakon o "lustraciji" ili "dekomunizaciji". "Lustracija" (češki "lustrace") u doslovnom prevodu znači "osvetljavanje" (misli se na "osvetljavanje" prošlosti). U stvarnosti, u jesen 1991. godine češki Parlament je usvojio "Zakon o lustraciji", kojim se svi oni koji su na bilo koji način sarađivali ili bili prisutni u komunističkom establišmentu isključuju iz mogućeg obavljanja javnih funkcija. Na ovaj način, građani se tretiraju kao pripadnici kategorija, onih koji "su učestvovali" i onih koji "nisu učestvovali" u nekadašnjim strukturama bivšeg režima, i stvara se nova politika kadrovskih čistki na ideološkoj osnovi. Tako je i došlo do niza paradoksa u kojima neki od vođa progresivnih događaja u Češkoj Republici, kao što je bilo Praško proleće, kasnije nisu mogli da obavljaju javne funkcije jer su nekada bili članovi Komunističke partije i njenih izvršnih tela i foruma.⁶

Iz ovih razmatranja se može zaključiti da, iako ne treba zanemariti pozitivnu konotaciju socio-političkih i ekonomskih promena u centralnoevropskim zemljama, takođe treba imati u vidu da i politika tih zemalja ima slabosti, i da sama činjenica da one insistiraju na određenim promenama u geo-strateškoj strukturi regiona nije nužno i samodovoljan argument za prihvatanje opravdanosti takvih inicijativa.

Jedna takva inicijativa je svakako i proširenje NATO-a. Promene na ruskoj političkoj sceni su se već dogodile, i čini se očiglednim da se te promene kreću u pravcu koji je nepovoljan za politiku proširenja NATO-a. U kontekstu

5 Neki autori se čak ne ustežu od zaključka da Vladimir Mečijar sprovodi "ličnu diktaturu koja je vrlo loša za opoziciju i za medije" – Videti: Szulc, T., op. cit., p. 59.

6 Radi niza informativnih priloga, Videti: *Lustration Laws in Eastern and Central Europe*. Helsinki Citizens Assembly, Prague, 1993.

turbulentnih događaja tokom predsedničkih izbora u Rusiji postavlja se pitanje koliko isključivo insistiranje od strane centralnoevropskih (i mnogih istočnoevropskih) vlada na uključenju njihovih zemalja u NATO, i njihovo pristupanje aranžmanu "Partnerstvo za mir", zaista doprinosi kolektivnoj bezbednosti u Evropi.

Ovo pitanje je naročito značajno u kontekstu činjenice da najveći broj zemalja regiona u stvari i nemaju nikakvu "politiku prema Istoku", te da njihove vlade već godinama zanemaruju razvijanje bilateralnih, ako već ne i multilateralnih, odnosa sa Ruskom Federacijom. Umesto toga, i umesto nastojanja da se konstruktivnom spoljnom politikom pomogne stabilizacija prilika u Rusiji, dominantna bezbednosna politika većine zemalja regiona jeste politika proširenja NATO-a, što je bezbednosna politika koja ima neizbežno konfrontirajuću, umesto pretežno kooperativnu, dimenziju. Moglo bi se tvrditi da bi razvijanje konstruktivne i dinamične diplomatske aktivnosti na liniji centralno-istočnoevropske prestonice – Moskva više doprinelo trajnoj bezbednosti i prosperitetu regiona nego njegovo priključivanje zapadnom vojnom bloku. Istovremeno, ne treba izgubiti iz vida ni "logističke" dileme unutar samog NATO-a, koji se i sam nalazi u izvesnoj krizi identiteta i u procesu transformacije sopstvenih ciljeva, organizacije i uloge.

Transformacija NATO-a

Severnoatlantska alijansa je formirana kao vojna organizacija zemalja Zapada u godinama hladnog rata. Danas, posle kraja hladnog rata, ona ostaje vojni blok, zadržava i unapređuje svoj vojni potencijal, ali istovremeno ubrzano menja i redefiniše svoje strateške ciljeve i namenu, i postaje sve više politički faktor i aktivni učesnik događaja na međunarodnopolitičkoj sceni. Ekspanzija NATO-a, prema tome, nije samo teritorijalna, i ne uključuje samo pretenzije na uključivanje novih zemalja. Ona je takođe funkcionalna, i počela je sa agresivnim delovanjem NATO-a u Bosni.

Priroda interventne funkcije NATO-a se takođe menja. Vojni savez koji je kreiran radi nuklearnog konvencionalnog suprotstavljanja, odnosno mogućeg sukoba globalnog karaktera, danas se suočava sa Rusijom koja prolazi kroz unutrašnju socijalnu i političku krizu, i koja samim tim predstavlja manje globalnu, a više regionalnu "pretnju", u odnosu na zemlje u neposrednom okruženju. Istovremeno, dezintegracija nekadašnjeg ideološkog integrativnog sistema u istočnoj Evropi i rasplamsavanje regionalnih sukoba širom sveta nagoveštavaju eru sukoba relativno niskog intenziteta i hroničnog, lokalizovanog karaktera, što naglašava stratešku dimenziju razgranavanja, reorganizacije i regrupisanja NATO-a.

Jedna od ozbiljnih opcija za reorganizaciju bezbednosne strukture u Evropi, pod okriljem NATO-a, jeste i ojačavanje "evropskog stupa" NATO-a

kroz podizanje profila uloge Zapadnoevropske unije i njenog vojnostrateškog potencijala, kao i kroz veće preorijentisanje bezbednosnog staranja u Evropi ka OEBS-u, u kome Rusija igra značajnu ulogu. Konačno, NATO je ustanovio i Kombinovane zajedničke snage ("Combined Joint Task Forces"), radi omogućavanja fleksibilnije upotrebe NATO trupa u oblastima "izvan" Severnoatlantskog ugovora.

Stvaranje snažnog "evropskog stuba" NATO-a bilo je jedan od ciljeva Alijanse još od samita zemalja članica u Rimu, 1991. godine. Istovremeno, transfer uloge obezbeđivanja kolektivne bezbednosti od NATO-a ka Zapadnoevropskoj uniji vidi se i u predlogu o formiranju čvršćih veza između EU i Zapadnoevropske unije kao njenog budućeg vojnog krila. Ovaj predlog je sadržan još u povelji iz Maastrichta. Srodne aktivnosti i politika se ogledaju i u redovnim sastancima šefova generalštabova zemalja EU, u stvaranju čelije za planiranje razvoja snaga "Eurocorps", multinacionalne vojne formacije iz sastava oružanih snaga Francuske, Belgije, Nemačke, Španije i Luksemburga.⁷

Stoga se, u ovom kontekstu, pominje i ideja uključivanja centralnoevropskih zemalja u Zapadnoevropsku uniju kao u kolektivni evropski mehanizam za bezbednost, a ne u NATO. Na ovaj način se veruje da bi se smanjila negativna reakcija Rusije na uključivanje zemalja iz njene bivše zone dominacije u zapadne vojne integracione institucije, uz istovremeno faktičko, formacijsko i organizaciono ojačavanje NATO-ove politike razvijanja "evropskog stuba".⁸

Zaključak: konceptijska pitanja o proširenju NATO-a

Pomenuta "evropska koncepcija" NATO-a možda i nije sasvim nerealna sa tačke gledišta vojnog potencijala zemalja EU, ali je ona problematična sa tačke gledišta dominantnih stavova u Evropi. Danas na Kontinentu praktično postoji konsenzus u pogledu toga da se ne treba lišiti zaštitničke uloge "Velikog brata" – SAD – u Evropi. Centralnoevropske vlade zemalja najneposrednijih kandidata za prijem u NATO ne pokazuju veliki entuzijazam za članstvo u nekom promenjenom kolektivnom vojnostrateškom sistemu, kao što je to Zapadnoevropska unija – one su pre svega zainteresovane za učešće u NATO-u iznad koga se prostiru kako "nuklearni kišobran", tako i dominantna spoljna politika Sjedinjenih Država. Ova konstelacija takođe sugerise konfrontirajući odnos sa Rusijom i panično

7 Videti: Kaiser, K., *Reforming NATO*, Foreign Policy, br. 103, Summer 1996, p. 141.

8 Ibid. p. 142-143.

nastojanje da se geo-strateški i ideološki "napusti" istočna Evropa i "postane delom Zapada".

Istovremeno, sama ideologija NATO-a, i obrazloženja njegovog postojanja i proširenja njegove funkcije posle kraja hladnog rata, su takođe "starinskog", hladnoratovskog tipa, i uključuju poznate floskule o tome da "novi NATO predstavlja objektivni mehanizam kolektivne bezbednosti",⁹ uprkos činjenici da Alijansa ima dominantnog i jasno uočljivog "vlasnika", koji je bio jedan od samih nosilaca hladnoratovske konfrontacije. Takođe se zanemaruje opasnost da uloga "menadžmenta krize" od strane NATO-a može sa visokom verovatnoćom dovesti do promocije svojevrsnog "ideološkog imperijalizma" SAD, koji takođe ima značajan antagonizujući potencijal. O Rusiji se takođe već rutinski govori kao o "poraženom neprijatelju",¹⁰ dok se istovremeno govori o "partnerstvu" i "saradnji" sa njom. Takođe je rutinski reč o sve čvršćim vezama između NATO-a i EU s jedne, i Rusije s druge strane, ali se istovremeno evroazijska pozicija i "veličina" Rusije navode kao suštinski argument za "nemogućnost" njenog prijema u puno članstvo u ove dve organizacije u principu. Trenutne diskusije opravdanosti ekspanzije zapadne alijanse takođe uključuju i ideološke floskule tipa: "Demokratske države su suštinski miroljubive u svom spoljašnjem ponašanju, a posebno spram drugih demokratskih država".¹¹ Takođe se navodi i tvrdnja da je jedan od glavnih motiva za nastojanje centralnoevropskih zemalja da se priključe NATO-u i to da je verovatnoća za izbijanje ratnih sukoba među zemljama članicama zanemarljiva.¹² Ova teza je u najmanju ruku problematična, jer centralnoevropske vlade ne strahuju od izbijanja rata sa nekom od članica NATO-a ili međusobno, već pre svega imaju ideološke razloge i razloge koji proizlaze iz istorijskih trauma u vezi sa sovjetskom dominacijom tokom godina hladnog rata.

Najveći broj ideoloških, geo-strateških, i drugih argumenata koji se iznose u prilog proširenja NATO-a svode se na ideju o tome da bi svaki drugi put doveo do povećane krize kolektivne bezbednosti u Evropi. S obzirom na to da postoji značajna ideološka dimenzija ovog argumenta, njegova opravdanost se može ozbiljno dovesti u pitanje. Kristalisanje kursa spoljne politike Rusije u nadolazećim godinama svakako će dovesti i do otvorenijeg postavljanja dileme: unapređivanje bilateralne i multilateralne saradnje sa njom kao najpouzdanije osnove za osiguravanje kolektivne bezbednosti, ili pribegavanje konfrontaciji sa njom kroz nekritičko insistiranje na

9 Ibid. p. 139.

10 Ibid. p. 136.

11 Ibid. p. 131.

12 Ibid. p. 131.

priključenju zapadnoj vojnoj alijansi. Trenutno dominirajuća strategija, a posebno od strane centralnoevropskih vlada, je konfrontirajuća i ideološki obojena, što se, između ostalog, vidi i u potpunom odsustvu "istočne politike" u njihovim međunarodnim odnosima. Sa tačke gledišta rizika za osteljivi istočnoevropski mir u post-hladnoratovskom periodu, vođenje aktivne "istočne politike" doprinelo bi smanjenju atmosfere antagonizacije, i unapređenju atmosfere kooperativnosti sa Rusijom, što bi se moglo smatrati većim doprinosom kolektivnoj bezbednosti u Evropi nego insistiranje na priključenju jednom vojnom bloku koji je konceptijski i istorijski antiruski.

Dr. Aleksandar FATIĆ

THE PERSPECTIVE OF THE EXPANSION OF NATO INTO THE EASTERN EUROPE

SUMMARY

This article examines the potential for a renewal of strategic confrontation in Europe, which might be sparked up by a rapid and immediate expansion of NATO into central Europe. The paper discusses some of the dominant conceptions about ways to restructure the organization of European collective defence, focusing first and foremost on the idea about developing a "European pillar" of NATO, which would be based on Western European Union as the military arm of European Union. This idea includes a possible admission of central European candidates for membership in NATO, into full membership of WU, which, it is sometimes argued, would diminish the adverse reaction of Russia to the expansion of western-based defence structures in Europe. However, the argument proceeds to point out that Russian foreign policy is likely to take a substantial change of course pending the outcome of Russian Presidential Election in June-July 1996, and that this course is not going to be favourable to a western military expansion into eastern Europe. In conclusion, the paper argues that it is doubtful how much the exclusive reliance of central and some eastern European governments on a future membership in NATO really contributes to the security status of those countries. A suggestion is made that a more productive, and less risky way to raise the level of collective security in Europe would be for central and eastern European governments to include an "Ostpolitik" agenda in their foreign policy – a policy towards Russia primarily, which is missing at the moment, and to develop a constructive diplomatic and economic dialogue with Russia, so as to foster an atmosphere of cooperation, rather than one of further antagonization, through seeking membership in a conceptually and historically anti-Russian military alliance. There is no imminent military threat to these countries by a reformed and democratized Russia, which is too preoccupied with its own internal economic and policy burdens. However, if countries of central Europe continue to insist that they need American and NATO troops as a protection against a possible, future threat from

Russia, that in itself could worsen the current relations with Russia, not only between the Russian government and the countries of the region seeking membership in NATO, but also, and perhaps more importantly, between the Russian government and the US and NATO themselves. The Russian military feels that the expansion of NATO into central Europe threatens Russia's vital defence interests, and the Russian DUMA has already indicated its opposition to NATO expansion by not ratifying the START II agreement on the reduction of nuclear capability between the US and Russia. This situation, compounded by a political volatility which is felt in Russia due to its internal leadership and government uncertainties, could prove explosive if the US and other NATO countries overreach in their efforts to expand the organization eastwards.

Vid VUKASOVIĆ¹

UDK 341.2:502/504(497)
Biblid 0025-8555,48(1996)
Vol. XLVIII, br. 3, pp. 223-237
Izvorni naučni rad
Septembar 1996.

**EKOLOŠKA BEZBEDNOST – ZNAČAJAN ASPEKT
SARADNJE NA BALKANU**

ABSTRACT

The environmental security on the global, regional and subregional basis is one of the most important issues in the contemporary world. Environmental security in the Balkans has been endangered by many factors and especially by the political instability, the fact that most of the Balkan countries belong to the "countries in transition" group, as well as by their geographical position. One of the main prerequisites for improving the situation is international cooperation on all levels, on both governmental and non governmental basis and through both the existing framework as well as through the new institutional and other forms. More efficient environmental cooperation will contribute to the cooperation in general not only in the region but in neighbouring regions and in Europe as a whole.

I. Uvod

Ekološka² bezbednost je jedan od najvažnijih činilaca bezbednosti u današnjem svetu. Savremeno čovečanstvo suočava se, naime, sa dve ključne pretnje: sa ratnom pretnjom (posebno u slučaju korišćenja

¹ Dr Vid Vukasović, naučni savetnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

² Izraz "ekološki" odnosno "ekologija" korišćen je povremeno u ovom radu u širem smislu te reči, odnosno da označi celokupnu oblast zaštite i unapređenja čovekove sredine, uključujući tu naravno i ono što se u biološkim naukama smatra ekologijom. Videti, detaljnije o definiciji čovekove sredine: Vid Vukasović, *Značaj određivanja pojma "čovekova sredina"*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, br. 3, 1988, str. 412-420.

nuklearnog oružja i drugog oružja za masovno uništavanje) i sa sve ozbiljnijim remećenjem čovekove životne sredine. Ove pretnje ili, kako ističe Artur Vesting (Arthur Westing), ovo "ljudsko flertovanje sa samouništenjem",³ usko su međusobno povezane i moraju se obe uzeti u obzir kad se govori o bezbednosti, kako sveta u celini tako i pojedinih regiona, uključujući tu i Balkan.

Da nije reč o pukim teorijskim pretpostavkama i naučičkim zlim slutnjama pokazuju dosadašnji događaji. Zagađenje radioaktivnim materijalima je poprimilo planetarne razmere, bilo da je reč o korišćenju nuklearne energije u vojne ili u mirnodopske svrhe. Nuklearno oružje je zaista upotrebljeno dosad samo dvaput u ratu, u Hirošimi i Nagasakiju, ali su čak i probe tim istim oružjem vršene u miru ozbiljno zagađile životnu sredinu u celom svetu. Pri tome valja dodati da pretnja nuklearnim ratom nije sasvim uklonjena i pored prestanka hladnog rata. Sve dok postoji nuklearno oružje poredstavlja opasnost, bilo da do njegove upotrebe dođe namerno, greškom, od strane terorista ili na neki drugi način.

Kad je reč o opasnostima koje po međunarodnu bezbednost sobom nosi mirnodopska upotreba nuklearne energije, dovoljno je pomenuti katastrofu u Černobilu kao najdrastičniji primer zagađivanja životne sredine, koji je ozbiljno ugrozio zdravlje i život miliona ljudi. Pomenuta katastrofa (i druge manje havarije u nuklearnim elektranama i drugim postrojenjima) ukazuju na opasnost koja svetu pretila od pojedinih tekovina razvoja nauke i tehnologije. Neke od tih tekovina mogu se s pravom nazvati ultra rizičnim aktivnostima. Te aktivnosti (posebno korišćenje nuklearne energije, bioinženjering, pojedini potencijalno vrlo opasni naučni eksperimenti itd.) postavljaju ozbiljno pitanje u kojoj se meri one uopšte isplate s obzirom da njihove štetne posledice mogu da budu katastrofalne po bezbednost pojedinih regiona pa i čovečanstva i života na zemlji u celini. U slučaju katastrofe poput one u Černobilu, praktično je nemoguće upoređivati profit koji je dok je funkcionisao doneo uništen reaktor sa ogromnom štetom koja je dosad izazvana a koja još nije konačna. Nije li zbog svega toga bolje pojedine aktivnosti u domenu nauke i tehnologije potpuno zabraniti ili bar uvesti neuporedivo strožiju kontrolu od one koja danas postoji?

U slučaju ekološke kataklizme kontinentalnih ili globalnih razmera pitanje naknade štete, koje je inače jedno od osnovnih načela međunarodnog ekološkog prava, postaje gotovo besmisleno.⁴ Kod katastrofa kao što je bila

ona u Černobilu teško je, ako ne i nemoguće, sprovesti u život načelo "zagađivač plaća" iz prostog razloga što je šteta suviše velika a mnoge njene posledice nenadoknadive, tako da je teško zamislivo i vraćanje životne sredine u pređašnje stanje. Da bi se sprečilo ovako teško remećenje ekološke bezbednosti, potrebno je preduzeti ne samo mere u odnosu na države pod čijom je jurisdikcijom vršena aktivnost koja je dovela do štete, već i u odnosu na odgovorne pojedince, pri čemu će budući razvoj dovesti verovatno do izjednačenja dela teškog remećenja čovekove životne sredine (ekocida) sa drugim teškim povredama međunarodnog humanitarnog prava i samim tim do podvrgavanja počinioca ovakvih dela pod jurisdikciju međunarodnog krivičnog sudstva kad se odnosno ako se ono bude u budućnosti razvilo.⁵

Pored zagađivanja radioaktivnim materijalima vrši se stalno zagađivanje životne sredine na mnogo drugih načina. To je, nažalost, kontinuiran i u mnogome ireverzibilan proces koji je već doveo do velikih poremećaja. Dovoljno je pomenuti pojedine ekološke katastrofe kakve su bile izlivanje nafte iz tankera ili havarije u postrojenjima hemijske industrije kao na primer ona u Bopalu. Valja odmah istaći da ekološku bezbednost ne treba povezivati isključivo sa nesrećama poput navedenih. Stanje čovekove sredine je ugroženo kako akcidentnim situacijama, koje izazivaju veću medijsku pažnju i koje su bez sumnje spektakularnije, tako i ne toliko primetnim remećenjem koje izazivaju mnogobrojne uobičajene ljudske aktivnosti. Takve aktivnosti su, na primer, eksploatacija neobnovljivih ili teško obnovljivih prirodnih resursa, korišćenje motora sa unutrašnjim sagorevanjem, transport opasnih supstanci, primena zagađujuće tehnologije u industriji, promet opasnih namirnica, intenzivna i preterano hemizirana poljoprivreda, nedovoljna kontrola farmaceutske proizvodnje, upotreba raznih hemikalija u najrazličitije svrhe, rizični naučni eksperimenti, genetski inženjering itd.

Ovakve aktivnosti gotovo neprimetno ali neumitno dovode do degradacije životne sredine nizom poremećaja koje izazivaju u prirodnim procesima remeteći ekološku ravnotežu u prirodi i ugrožavajući život i zdravlje kako ljudi tako i drugih živih bića. Nastaju, da pomenemo samo neke poremećaje izazvane "uobičajenim" ljudskim delatnostim, "kisele" kiše, remećenje ozonskog omotača, pojedine vrste divljeg biljnog i životinjskog sveta su pred uništenjem ili su već nestale sa lica zemlje, pojavljuju se znaci ozbiljnijeg remećenja klime, nastaje širenje pojedinih teško izlečivih bolesti kako ljudi tako i životinja (primer britanskih "ludih krava" je najdrastičniji slučaj, ali nije usamljen).

3 Arthur Westing, *Constraints on military disruption of the biosphere: an overview*, "Cultural norms, War and the Environment" (Edited by Arthur H. Westing), Oxford University Press, 1988, p. 1.

4 C.W., Jenks, *Liability for Ultra Hazardous Activities in International Law*, Recueil des Cours, T. 117 (1966-I), Leyden, 1967, pp. 105-200; J.M., Kelson, *State Responsibility and*

the Abnormally Dangerous Activity, Harvard International Law Journal, Vol. 13, No. 2.

5 Videti detaljnije o međunarodnom krivičnom delu teškog ugrožavanja životne sredine (ekocidu): Vid Vukasović, *Zaštita i unapređenje čovekove sredine-međunarodnopravno regulisanje*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1980, str. 85-86.

I pored svega navedenog ekološkoj komponenti međunarodnih odnosa uopšte, a pogotovu ekološkoj bezbednosti kao izuzetno značajnom elementu tih odnosa se još uvek, po našem mišljenju, ne posvećuje dovoljna pažnja. Ovakav pogrešan pristup je posledica prilično raširenog, posebno u manje razvijenim pa i u zemljama u tranziciji, shvatanja po kome domen zaštite i unapređenja čovekove životne sredine treba tretirati kao jedno od manje značajnih područja međunarodne saradnje ili u najboljem slučaju jedno od tzv. funkcionalnih područja međunarodne saradnje.

Samim tim se ekološka saradnja svrstava iza "značajnijih" aspekata međunarodnih odnosa kao što su, na primer, politički, ekonomski (u zemljama u tranziciji posebno naglašen nastojanjem da se njihove privrede što pre transformišu u tržišne pa čak i po cenu poneke ekološke greške), vojni i drugi odnosi. Ovakav pristup, ukoliko nije zlonameran, bez sumnje proističe iz dva osnovna razloga: a) zbog upornog zadržavanja nekadašnjeg uskog gledanja na ekološku problematiku i b) zbog nedovoljne obaveštenosti o pravom stanju čovekove životne sredine u svetu.

Da bi se shvatio u punoj meri značaj saradnje u domenu zaštite čovekove životne sredine, u svetu uopšte pa i na Balkanu, valja istaći da je danas prihvaćen, kako u literaturi tako i u međunarodnoj praksi, novi širi pristup zaštiti čovekove životne sredine. Uski pristup, koji je vladao do buđenja ekološke svesti ranih sedamdesetih godina, svodio se manje više na brigu za ekološke sisteme u divljoj prirodi (očuvanje flore i faune uopšte, a posebno zaštita ugroženih vrsta), očuvanje pojedinih prirodnih resursa (izvora pitke vode ili pojedinih nalazišta mineralnih sirovina, na primer) i borbu protiv smoga u velikim gradovima i u industrijskim centrima.

Danas se, zahvaljući boljoj informisanosti o pravom stanju životne sredine, odnosno o njenoj ozbiljnoj pa često i alarmantnoj degradaciji, praktično sve ljudske aktivnosti, počev od celokupnog privrednog i naučno tehnološkog razvoja do uživanja pojedinih ljudskih prava, socijalne politike pa i kulture i obrazovanja posmatraju u sve većoj meri kroz ekološku prizmu. Sve teže je zamisliti vođenje politike u pomenutim oblastima, pa i njihovo pravno regulisanje, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu, bez uzimanja u obzir ekološkog aspekta.

Kako bi se dovoljno istakao pravi značaj saradnje u ovoj oblasti, valja dodati i činjenicu da je zaštita čovekove sredine usko povezana sa nizom drugih srodnih domena. Mada praktično sve ljudske aktivnosti imaju i ekološki aspekt, ova veza je posebno vidljiva u oblasti privrednog i naučno tehnološkog razvoja, zatim kad je reč o vojnim aktivnostima, kao i u naročito osetljivom i sveobuhvatnom domenu zaštite ljudskih prava.⁶ O značaju koji

⁶ Videti podrobnije o odnosu između zaštite čovekove sredine i zaštite ljudskih prava: Vid

se u savremenom svetu pridaje saradnji u domenu zaštite čovekove sredine svedoči najbolje i činjenica da je ekološki pristup razvoju preko koncepta tzv. održivog rasta prihvaćen kao osnova na kojoj treba da se zasniva dalja strategija razvoja u svetu u celini.⁷

II. Ekološka bezbednost na Balkanu

Na Balkanu deluju svi oni faktori koji deluju u domenu zaštite čovekove sredine u svetu uopšte i u širem okruženju ovog evropskog poluostrva. Balkanska ekološka bezbednost mora se, stoga, posmatrati kako u kontekstu procesa koji se dešavaju na globalnom planu tako i u okvirima koje određuju specifičnosti na kontinentalnom, regionalnom i subregionalnom planu. Sve akcije usmerene na očuvanje životne sredine na univerzalnom planu, kao i u Evropi, Sredozemlju, Regionu Crnog mora i drugim područjima sa kojima se Balkan graniči i/ili sa kojima je povezan zajedničkim prirodnim resursima (na primer, rekom Dunavom ili Jadranskim morem) su stoga od izuzetnog značaja i za Balkan. Područje Balkana ima, pored pomenute sličnosti sa drugim područjima, i niz svojih specifičnosti. To su politička nestabilnost, opasnost od oružanih sukoba, loša ekonomska situacija, ekološka agresija razvijenih država i relativno nepovoljan geografski položaj.

a) Politička nestabilnost

Stanje na Balkanu, na žalost, već tradicionalno karakteriše politička nestabilnost. To, po samoj prirodi stvari, izaziva nestabilnost i u drugim domenima, pa i u oblasti zaštite čovekove sredine. Balkanska politička nestabilnost i njeni mogući uzroci su široko obrađivana tema kako u domaćoj tako i u stranoj literaturi. U ovom tekstu nećemo ulaziti dublje u njene uzroke niti pokušavati da ukažemo na aktere, na balkanskoj i široj međunarodnoj sceni, koji je povremeno koriste u cilju postizanja svojih ciljeva. Ono što želimo ovde da istaknemo i što je relevantno za naše dalje izlaganje je nesumnjiva činjenicu da politička nestabilnost uz ostalo nosi sobom i

Vukasović, *Human Rights and Environmental Issues*, "Human Rights and Scientific and Technological Development" (Ed. C.G. Weeramantry), The UN University, Tokyo, 1990, pp. 185-202.

⁷ Veza između razvoja (posebno privrednog) i zaštite čovekove životne sredine prihvaćena je još na Konferenciji UN o čovekovoj sredini održanoj u Štokholmu 1972. godine. Vremenom ovoj vezi je pridavan sve veći značaj da bi ovom pitanju bio posvećena jedan od dosad najvećih i najznačajnijih međunarodnih skupova - Konferencija UN o čovekovoj sredini i razvoju (Rio de Janeiro, 1992) na kojoj je, na predlog Svetske komisije za čovekovu sredinu i razvoj, prihvaćen koncept održivog rasta. Videti izveštaj pomenute komisije, *Our Common Future* Oxford University Press, 1987.

povećani ekološki rizik, pa samim tim potencijalno i ozbiljno ugrožava ekološku bezbednost u regionu i šire.

b) Oružani sukobi

Krajnji izraz i najnepovoljniji ishod političke nestabilnosti su oružani sukobi, kao što je uostalom pokazao i rat na prostorima prethodne Jugoslavije. Oni, pored gubitaka ljudskih života i velikog razaranja dobara dovode i do vrlo nepovoljnih posledica po čovekovu životnu sredinu. Zbog toga su sva nastojanja usmerena ka sprečavanju vojnih sukoba i ka razoružanju i kontroli naoružanja, kako u širim svetskim okvirima tako i na Balkanu, po samoj prirodi stvari i značajan doprinos nastojanjima da se očuva čovekova životna sredina.

Vojne aktivnosti, inače, čak i u miru (manevri, probe nuklearnog i drugog oružja, naučni eksperimenti, rad vojne industrije itd.), i same po sebi predstavljaju pored ostalog i opasnost za čovekovu životnu sredinu. Oružani sukobi, inače, sadrže i mogućnost korišćenja većih ekoloških diverzija ili pretnji diverzijama. Ovakve pretnje su već upućivane tokom rata u Bosni (mogućnost razaranja hemijskih postrojenja u Tuzli, na primer). Postaje sve realnija i opasnost od ekološkog terorizma (napad na izuzetno opasna postrojenja, korišćenje radioaktivnog materijala, prenošenje ljudskih i životinjskih zaraza itd.). Najzad, razvoj nauke i tehnologije doneo je sobom i mogućnost korišćenja tehnika za modifikaciju životne sredine u vojne i druge neprijateljske svrhe čijoj zabrani je posvećena i posebna međunarodna konvencija.⁸

Oružani sukobi, kako unutrašnjeg tako i međunarodnog karaktera, bili su česti na Balkanu, zbog čega je ovo područje i steklo neslavni naziv "evropsko bure baruta". Rat na teritoriji prethodne Jugoslaviji je najsvežiji i jedan od najtragičnijih primera iz krvave balkanske istorije. Njegove posledice po čovekovu životnu sredinu, kako neposredno nastale usled ratnih dejstava tako i posredne, zbog svih drugih nedaća koje je kriza sobom donela (uključujući tu i nemogućnost da se zbog nedostatka materijalnih i drugih sredstava preduzimaju adekvatne mere u cilju prevencije i zaštite) su bez sumnje teške i tek predstoji njihova ozbiljna procena.

c) Ekonomska situacija

U uskoj vezi sa političkom nestabilnošću Balkana je i nepovoljna ekonomska situacija u ovom regionu. Većina balkanskih država se suočava sa nizom teškoća u razvoju uopšte, a posebno u privrednom razvoju. To, po

⁸ Konvenciji o zabrani upotrebe u vojne ili bilo koje druge neprijateljske svrhe tehnika za modifikaciju životne sredine (1976) SFRJ nikada nije pristupila.

samoj prirodi stvari, ima negativne posledice i po stanje životne sredine, uključujući tu i ekološku bezbednost.

Dovoljno je pomenuti činjenicu da većina država ovog područja pripada tzv. zemljama u tranziciji. U većini ovih zemalja ni ranije nije posvećivana dovoljna briga zaštiti i unapređenju čovekove sredine. Razne etape "izgradnje socijalizma" kroz koje su ove zemlje prolazile obično su imale druge prioritete, što je dovelo ne samo do zanemarivanja uobičajenih mera zaštite već i do krajnje neodgovornog ponašanja čak i kad su u pitanju ultra rizične aktivnosti. Zato nije ni malo slučajno da je do najvećeg remećenja ekološke bezbednosti, do već pomenute ekološke katastrofe izazvane havarijom u nuklearnoj elektrani u Černobilu, došlo baš u SSSR-u. U novije vreme u zemljama u tranziciji postoji opasnost da se kao izgovor za nepreduzimanje adekvatnih mera u domenu zaštite čovekove sredine sada umesto ranije "izgradnje socijalizma" navode teškoće same "tranzicije". Posebnu grupu čine zemlje formirane na prostoru prethodne Jugoslavije. Većina ovih država ne samo što ima teškoće tipične za sve zemlje u tranziciji već je pogođena i ratnim razaranja i drugim vrstama štete izazvane tokom jugoslovenske krize, a posebno sankcijama UN, koje su pored SR Jugoslavije pogodile u većoj ili manjoj meri i druge zemlje regiona.

d) Ekološka agresija

U uskoj vezi sa nepovoljnom ekonomskom situacijom balkanskih zemalja, odnosno sa nedovoljnom ekonomskom i naučno tehnološkom razvijenošću većine njih, je i opasnost od ekološke agresije, posebno od strane razvijenog sveta. Ova agresija, kojoj su inače generalno gledano izložene sve zemlje u razvoju, pa i mnoge srednje razvijene zemlje, poprima danas najrazličitije oblike i predstavlja jedan od najozbiljnijih svetkih problema. S tim u vezi dovoljno je pomenuti izvoz zagađujućih tehnologija (često zabranjenih u samoj zemlji izvoznici), izvoz nedovoljno ispitanih lekova, izvoz hrane, prevoz i uskladištenje opasnih otpadaka itd.. Svi pomenuti oblici su prisutni na balkanskim prostorima uključujući tu i drastične slučajeve, kao što je bio izvoz opasnih otpadaka iz Nemačke u Albaniju (preko jugoslovenske teritorije), prevoz radioaktivnih otpadaka Dunavom, izgradnja nuklearnih elektrana s nedovoljno pouzdanom tehnologijom (primer Kozloduja u Bugarskoj) itd.

Nedovoljna kontrola u zemljama uvoza, neadekvatni propisi, podložnost lokalnih institucija korupciji, nedovoljna razvijenost i opremljenost inspeksijskih službi, želja da se na "lak način" dođe do zarade itd., olakšavaju ovakve aranžmane koji se često podvode pod sasvim druge poslove (pogrešno deklarisanje proizvoda koji se uvoze, na primer).

Ekološkoj agresiji manje razvijene zemlje se mogu uspešno suprotstaviti samo efikasno vođenom ekološkom politikom, na internom i na

međunarodnom planu. Neophodni su strogi i dosledno sprovedeni domaći propisi ne samo u domenu zaštite čovekove sredine u užem smislu već i u srodnim oblastima (transport, zaštita ljudskih prava, sanitarni i veterinarski propisi, efikasna pogranična kontrola itd.). Pored toga, važno je i nastojanje da se efikasno odupre ekološkoj agresiji putem međunarodne saradnje, kako sa drugim potencijalno ugroženim zemljama (u ovom slučaju ostalim balkanskim državama) tako i sa razvijenim zemljama kako bi i one što efikasnije sprečile svoje firme i druge subjekte da se neodgovorno ponašaju prema manje razvijenim i ekološki manje organizovanim zemljama. Za balkanske zemlje ovde je posebno važna saradnja sa Evropskom unijom odnosno nastojanje da se visoki standardi koji važe unutar ove organizacije primenjuju i kad se radi o izvozu u ostale evropske države.

e) Geografski položaj

Situaciju balkanskih zemalja, kad se govori o njihovoj ekološkoj ugroženosti, određuje u značajnoj meri i geografski položaj. Prilikom procenjivanja povoljnosti ili nepovoljnosti geografskog položaja čak i jedne zemlje, a kamoli grupe zemalja, treba biti oprezan. Nešto što, na prvi pogled, izgleda kao nepovoljnost može, naime, da bude i prednost i obrnuto, već u zavisnosti od toga iz kog se aspekta posmatra. "Ivični" geografski položaj Balkana, na primer, kao jedne od kopči koja spajaju Evropu sa Azijom i Afrikom, može, na primer sa ekonomske tačke gledišta da bude prednost, ali sa ekološkog aspekta nepovoljnost.

Preko Balkana se obavlja intenzivan saobraćaj što donosi mogućnost zarade ali zahteva i posebnu kontrolu, naročito u slučaju prevoza opasnih otpadaka (na prvom mestu radioaktivnih, koji ako se propisi striktno ne sprovode lako mogu da završe u zemlji tranzita) i drugih opasnih tereta. Valja dodati da nije bez značaja ni činjenica da je i sam međunarodni saobraćaj važan izvor "uobičajenog" kontinuiranog zagađenja, čak i kad se odvija sve po propisu. Zato se, na primer, kao ozbiljna mogućnost za smanjenje zagađenja koje izaziva drumski saobraćaj postavlja i prevoz drumskih vozila, a na prvom mestu teških kamiona, železnicom. Ovo će posebno postati izvodljivo zahvaljujući razvoju brzih železničkih pruga koje treba kopneni prevoz da učine ne samo ekološki prihvatljivijim već i bržim i ekonomski rentabilnijim.

Jedna od nepovoljnosti geografskog položaja Balkana je i blizina drugih politički nestabilnih područja. S jedne strane to je još uvek politički nedovoljno stabilna istočna Evropa, a s druge bliski isrednji Istok, na kome pored političke nestabilnosti postoje i žarišta mogućih oružanih sukoba. Najzad, ova područja karakteriše gledano u celini i manje povoljna zdravstvena i sanitarno veterinarska situacija, pa samim tim i nepovoljnija ekološka situacija.

Jedna od ozbiljnih nepovoljnosti koje balkanskim zemljama donosi geografski položaj je i seizmička nestabilnost tla velikog dela Balkanskog poluostrva. Veći zemljotresi i druge prirodne katastrofe već same po sebi uvek znače i veći ili manji ekološki poremećaj. Pomenute katastrofe mogu, međutim, ozbiljno da naruše ekološku bezbednost ne samo neposredno svojom razornom moći, već i posredno ukoliko izazovu aktiviranje pojedinih ekoloških "crnih tačaka" (nuklearne elektrane, neka postrojenja hemijske industrije i ostala potencijalno vrlo opasna postrojenja), ukoliko su ove izgrađene na seizmički nedovoljno stabilnom terenu.

Iz navedenog ne treba, međutim, izvući zaključak da tvrdimo da je sa geografske tačke gledišta Balkan u celini u nepovoljnom položaju, niti da su svi njegovi delovi podjednako ekološki ugroženi. Dok su neki, iz navedenih razloga, u manje povoljnom položaju, drugi delovi, zahvaljujući srećnom sticaju okolnosti (udaljenost od velikih industrijskih centara, povoljna klima, relativno nizak stupanj industrijalizacije i drugo) imaju znatno povoljniji položaj koji im daje i određene ekološke pa samim tim i ekonomske prednosti (veći bio diverzitet, mogućnost proizvodnje zdrave hrane, razvoj turizma itd.).⁹ Upravo zahvaljujući ovako srećnom sticaju okolnosti, u Skupštini Crne Gore je 1991. godine mogla biti usvojena deklaracija o proglašenju Crne Gore za ekološku državu.

III. Nužnost saradnje balkanskih država u domenu zaštite čovekove životne sredine

Efikasna zaštita čovekove životne sredine može se, u celini gledano, postići samo kombinacijom mera koje se preduzimaju na unutrašnjem planu i putem dobre međunarodne saradnje. Pomenuta saradnja je nužna kako zbog same prirode životne sredine, s obzirom da procesi u prirodi ne poštuju političke i druge podele koje je izmislio čovek, tako i zbog veće efikasnosti mera koje se preduzimaju zajednički na širem planu. Pritom, pre svega od prirode procesa zavisi na kome će nivou zaštita biti nužna. Dok su, na primer, ozonski omotač ili zaštita bližeg kosmičkog prostora globalne pojave, pojedini prirodni resursi kao što su međunarodni rečni slivovi, jezera ili regionalna mora, tiču se pre svega država koje ih dele.

Pomenuti razlozi doveli su u svetskim i regionalnim okvirima do brzog razvoja međunarodne ekološke saradnje. Ovaj razvoj je praćen sve većom aktivnošću međunarodnih organizacija i intenzivnim međunarodnopravnim

⁹ Videti, detaljnije o stanju životne sredine u SR Jugoslaviji: Izveštaj o stanju životne sredine u SR Jugoslaviji za 1994. godinu. Savezno ministarstvo za razvoj, nauku i životnu sredinu, Beograd, 1996.

regulisanjem¹⁰ ugovornim putem,¹¹ putem donošenja ekoloških standarda,¹² i na druge načine. Razvoju međunarodnog ekološkog prava je, pored neumljivosti ekološke logike, doprinela i činjenica da države lakše prihvataju saradnju u "funkcionalnim" oblastima nego u drugim politički osetljivijim domenima. Stoga nije ni malo čudno da se saradnja u domenu zaštite čovekove sredine daje visoki prioritet u raznim integracijama.¹³ U Evropskoj uniji, na primer, koja je inače sve prisutnija¹⁴ i na Balkanu, najveći deo poslova u domenu čovekove sredine prenet je od strane država članica na organe Unije, čije nadležnosti u nekim slučajevima imaju i odlike supranacionalnosti. Zbog svega navedenog, nema sumnje da je jedan od osnovnih preduslova za poboljšanje opšte ekološke situacije na Balkanu, a posebno za jačanje ekološke bezbednosti ovog područja, dalje unapređenje međunarodne saradnje na balkanskom prostoru i u širem okruženju.

Dobar primer međunarodne ekološke saradnje je Mediteranski akcioni plan (MAP). Sredozemno more je odabrano, od strane UNEP-ovog¹⁵ Programa za zaštitu regionalnih mora, kao prvo regionalno more na koje će se ovaj program primeniti.¹⁶ Kao zajednički prirodni resurs ono spaja tri kontinenta i veliki broj zemalja među kojima je razlika još veća nego ona između balkanskih država. Neke od njih u vreme započinjanja ovog Programa (1975) ne samo što nisu bile u dobrim odnosima već nisu održavale praktično nikakve veze ili su čak bile praktično u ratu (Izrael i arapske zemlje, na primer). I pored pomenutih na prvi pogled teško premostivih razlika sve

10 Videti detaljnije o razvoju međunarodnog regulisanja ove oblasti: *Environmental Law an In-Depth Review*, UNEP Report No. 2, Nairobi, 1981; Vid Vukasović, *Zaštita i unapređenje čovekove sredine-međunarodno pravno regulisanje*, op. cit.

11 Videti: *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment*, UNEP, Nairobi (Registar se povremeno dopunjuje).

12 Pored naziva "ekološki standardi" sreće se i čitav niz drugih (tehnička pravila, ekostandardi, pravilnici, uputstva itd) već u zavisnosti od toga za koji se naziv donosilac standarda opredelio.

13 I druge grupacije država, u kojima su integracioni procesi mnogo manje odmakli nego u EU, posvećuju veliku pažnju zaštiti čovekove sredine i spremnije su da u ovoj oblasti prenesu nadležnost na međunarodne organe nego u drugim domenima. Ovo se posebno ogleda u donošenju ekoloških standarda.

14 Pored toga što je Grčka članica EU, gotovo sve ostale zemlje ovog područja planiraju ili da se pridruže ovoj integraciji ili da s njom vrlo usko saraduju. Pritom valja istaći da su "funkcionalni" domen, pa i zaštita i unapređenje čovekove sredine, područja u kojima se EU najlakše otvara nečlanicama ili zemljama u pridruženom statusu.

15 United Nations Environmental Programme-UNEP.

16 Kasnije su slični akcioni planovi ustanovljeni i za više drugih regionalnih mora kao što su, na primer, Karipsko more, Crveno more, Adenski zaliv, jugozapadni Atlantik, itd.

zemlje ovog područja uključene su vremenom u MAP, koji je postepeno poprimao sve širi karakter utičući povoljno i na odnose u drugim domenima.

Balkanske zemlje su se tokom nepune tri decenije¹⁷ od kad je na međunarodnom planu došlo do ozbiljnijeg ekološkog osvešćivanja, uključivale u međunarodne odnose u domenu zaštite čovekove životne sredine onim tempom koji je diktirala specifičnost položaja svake od njih. Neke su od početka međunarodne ekološke akcije (odnosno od kraja šezdesetih godina) bile aktivno u nju uključene i pružile nesumnjiv doprinos.¹⁸ Druge su aktivnije počele da se bave zaštitom čovekove sredine uopšte pa i međunarodnom saradnjom u tom domenu tek pre nekoliko godina.¹⁹

O intenzitetu učešća balkanskih zemalja u međunarodnoj ekološkoj saradnji svedoči najbolje njihovo učešće u međunarodnom pravnom regulisanju ove materije. Sve one su, na primer, strane ugovornice većeg broja međunarodnih ugovora u različitim domenima zaštite čovekove životne sredine i na različitim nivoima. Ovo je dovelo do prihvatanja velikog dela međunarodnopravne ekološke regulative u njihova domaća zakonodavstva.

Zemlje ovog regiona učestvuju i u radu niza međunarodnih organizacija i drugih tela na univerzalnom (posebno UN i njihove specijalizovane agencije), evropskom, subregionalnom i bilateralnom planu. Od evropskih organizacija posebno valja pomenuti Evropsku uniju i Savet Evrope. Ove dve organizacije, s obzirom na njihov značaj, zaslužuju izuzetnu pažnju kad se radi o međunarodnoj saradnji u svim domenima, pa i u domenu o kome se ovde govori. Ovo je važno kako za balkanske države članice, tako i za ostale države ovog područja, koje sve nastoje da s njima stupe u što bliže odnose pa i da uđu u njihovo članstvo. Zbog svega toga politika ovih evropskih organizacija u domenu čovekove sredine, u velikoj

17 Naravno i pre 1972. godine, koja se obično uzima kao prekretnica, zemlje ovog područja su u izvesnoj meri održavale odnose iz domena zaštite čovekove životne sredine, mada u to vreme taj termin nije korišćen ili je mnogo ređe korišćen. Ovo je, na primer, važilo za učešće u pojedinim međunarodnim ugovorima koji su u sebi sadržavali ekološke elemente, zatim u domenu zaštite divlje flore i faune, zaštite ljudskih prava, tehničke i druge standardizacije itd.

18 Prethodna Jugoslavija je spadala u vrlo aktivne zemlje, bar kad se govori o međunarodnoj saradnji i međunarodnom pravnom regulisanju u oblasti čovekove sredine. Ona je, tako, zahvaljujući činjenici da je pripadala grupi neutralnih i nesvrstanih evropskih zemalja, bila jedna od najaktivnijih država na Štokholmskoj konferenciji, učestvovala u osnivanju UNEP-a, MAP-a, HABITATA-a, u izradi čitavog niza programa UN, usvajanja značajniji međunarodnih konvencija itd.

19 Albanija je, tako, bila jedina zemlja koja je do pre nekoliko godina odbijala da se uključi čak i u MAP. Ipak, i pre uključivanja u širu međunarodnu saradnju ona je na bilateralnom planu prihvatila neke bilateralne aranžmane (posebno sa prethodnom Jugoslavijom).

meri utiče ne samo na balkansku ekološku saradnju već i na saradnju u balkanskom okruženju (centralna i istočna Evropa, Mediteran, Crnomorski region, Podunavlje, severna Afrika, bliski i srednji Istok itd.). Ovo posebno važi za EU u kojoj u oblasti zaštite čovekove životne sredine postoji vrlo razvijeno zakonodavstvo.²⁰ Najzad, pored međudržavne saradnje na subregionalnom planu, kakva je na primer saradnja u okviru Mediteranskog akcionog plana, valja pomenuti još i međuregijsku saradnju kakva je, na primer, saradnja u okviru Alpe-Adria ili Radne zajednice podunavskih regija.

Međubalkanska saradnja u domenu zaštite čovekove sredine, nažalost, još ni izdaleka nije razvijena koliko bi mogla biti i koliko bi bilo poželjno. U vreme pre pada Berlinskog zida ekološka saradnja balkanskih država je bila pre svega uslovljena njihovim pripadništvom različitim političkim, vojnim i ekonomskim integracijama država (NATO i Varšavski pakt, EU i SEV, pokret nesvrstanih itd.). Posle pada Berlinskog zida izbila je kriza na prostoru prethodne Jugoslavije, koja je dovela pored opšteg poremećaja bezbednosti u regionu i do poremećaja ekološke bezbednosti. To je uslovljavalo ne samo usporavanje, pa i praktičan prekid aktivnosti u domenu zaštite čovekove sredine na većem delu pomenutog prostora, već i pogoršanje stanja te sredine usled ratnih dejstava.

U vezi sa jugoslovenskom krizom, posebno mesto zaslužuju sankcije uvedene od strane UN protiv SR Jugoslavije. Domen zaštite čovekove sredine nije iz njih izuzet i pored činjenice da se radilo prevashodno o materiji usko povezanoj sa zdravljem ljudi i drugih živih bića. Time su neposredno ugrožena ljudska prava, počev od osnovnih prava na život, zdravlje, hranu, stanovanje sve do novonastalog prava na adekvatnu životnu sredinu²¹ i bitno otežana briga o čovekovoj životnoj sredini u samoj SR Jugoslaviji a i šire. Preduzimanje adekvatnih mera zaštite čovekove sredine bilo je time bitno otežano pa se povećala opasnost od kontinuiranog zagađivanja i od ekoloških nesreća pa i katastrofe koje bi mogle da imaju nepovoljne posledice po ekološku bezbednost celog Balkana pa i šire.

IV. Mogućnosti unapređenja ekološke bezbednosti na Balkanu

Međubalkanska saradnja u domenu zaštite čovekove sredine uopšte, pa i u oblasti ekološke bezbednosti, je u današnje vreme nužna ne samo zbog

20 Vid Vukasović, *Nadležnost Evropske unije u oblasti zaštite čovekove sredine*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, br. 1-3, 1995, str. 286-313.

21 Videti podrobnije o pravu na adekvatnu čovekovu sredinu kao jednom od novih ili tzv. prava treće generacije: Vid Vukasović, *Some Comments Concerning the "Right to An Adequate Environment"*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, br. 2-3, 1990, str. 225-230.

unapređenja u ovoj oblasti već i zbog povoljnog uticaja na saradnju u nizu srodnih oblasti pa i na međunarodnu saradnju u celini. Da bi ona bila dalje unapređena potrebno je saradnji u ovom domenu dati jedno od prioritarnih mesta u budućoj saradnji balkanskih država. Pritom posebno treba preduzeti sledeće korake:

a) Celokupna međunarodna saradnja u regionu, a posebno u srodnim domenima kao što su privreda, nauka i tehnologija, zaštita ljudskih prava, saobraćaj, zdravstvo, zaštita intelektualne svojine, obrazovanje itd., treba da budu u većoj meri postavljeni ekološki, a u skladu sa danas opšte prihvaćenim pristupom međusobnog prožimanja mera koje se preduzimaju na polju zaštite čovekove sredine i razvoja na svim područjima, sa tendencijom da se u dogledno vreme kao osnovno načelo prihvati održivi rast.

b) Neophodno je unapređenje saradnje u vezi sa korišćenjem i zaštitom pojedinih prirodnih resursa koje dele zemlje regiona, s tim da pomenuto unapređenje prati i odgovarajuća pravna regulativa. Ovde posebno treba pomenuti zajedničke vodotokove, zaštitu morske sredine, prekogranično zagađivanje atmosfere i ekološki aspekt međusobnog saobraćaja.

c) Podsticanje bilateralne ili uže multilateralne saradnja zemalja koje dele neki prirodni resurs ili nalaze neki drugi zajednički ekološki interes. Primer ovakve saradnje su zaštita međunarodnih jezera (na primer Skadarskog ili Ohridskog), briga o pograničnim rečnim i drugim vodotokovima, zaštita lokalnih ekoloških sistema divlje prirode (posebno u sklopu nacionalnih parkova) ili međusobno obaveštavanje o radu potencijalno opasnih postrojenja ili o preduzimanju drugih aktivnosti koje bi mogle da ugroze čovekovu životnu sredinu u susednoj državi.

d) Dalje unapređenje saradnje u okviru širih svetskih (UNEP, specijalizovane agencije UN, IUCN itd.), evropskih (EU, OEBS, SE itd.) i subregionalnih ili interregionalnih aranžmana (MAP, Crnomorska saradnja, Podunavlje itd.). Zemlje regiona bi mogle da formiraju u pomenutim institucionalnim okvirima neke svoje uže interesne i druge grupe, koristeći za to bilo postojeće veze bilo putem novih ugovornih, institucionalnih i drugih oblika saradnje (koordinacija akcija zaštite pojedinih prirodnih resursa, neki zajednički projekti, razmena informacija, stručnjaka i iskustava, harmonizacija zakonodavstava, izrada detaljnih mapa ekoloških "crnih" tačaka, zaštita pojedinih zajedničkih prirodnih resursa, standardizacija itd.), međuvladinog i nevladinog karaktera. Ukoliko bi nastupile organizovanije, balkanske zemlje bi mogle da u području životne sredine imaju daleko veću političku "težinu" na međunarodnoj sceni, pa samim tim da se izbere i za bolji tretman od strane razvijenijih članica međunarodne zajednice, uključujući tu i pružanje konkretne finansijske i tehničke pomoći.

e) Zemlje regiona trebalo bi u većoj meri da saraduju i u borbi protiv ekološke agresije na internom planu (oštrijim propisima i adekvatnijom kontrolom uvoza) i putem saradnje sa zemljama potencijalnim ekološkim agresorima u koje spadaju pre svega razvijene zemlje, odnosno kompanije iz pomenutih zemalja.

V. Zaključak

Nastojanje da se ekološka situacija u regionu bitno unapredi nezamislivo je bez preduzimanja mera iz oblasti ekološke bezbednosti. U regionu postoji niz opasnih postrojenja ili aktivnosti koje ne mogu da ostanu samo briga zemalja na čijoj su teritoriji, pošto potencijalno ugrožavaju i susedne zemlje. Ovde spadaju na prvom mestu nuklearne elektrane i opasna industrijska postrojenja, odnosno mesta uskladištenja vrlo opasnih supstanci. Pored opasnosti da dođe do ljudske greške u manipulaciji pomenutim uređajima i supstancama tokom redovne eksploatacije, u nestabilnom regionu kao što je ovaj, postoji i opasnost od terorističkih i vojnih aktivnosti usmerenih na, sa ekološke tačke gledišta, opasna postrojenja ili skladišta opasnih supstanci. Moguća je i krađa materijala i uređaja koji bi na drugom mestu mogli da se iskoriste u neprijateljske svrhe. S te tačke gledišta uspostavljanje konačnog mira i obnova normalnih odnosa u regionu, a posebno na prostoru prethodne Jugoslavije, su od najveće moguće važnosti.

Može se zaključiti da zemlje ovog regiona moraju u buduću da posvete mnogo veću pažnju saradnji na polju zaštite čovekove sredine, posebno na bilateralnom i regionalnom planu. Ovakva saradnja se ne kosi ni na koji način sa procesima unapređenja međunarodnih odnosa u drugim oblastima, već naprotiv može blagotvorno da utiče na međunarodnu saradnju u celini, a često i da joj prethodi u drugim osetljivijim domenima. Pored toga, unapređenje odnosa u domenu zaštite čovekove sredine se dobro uklapa u integracione procese u Evropi i šire u svetu. Ona može upravo zbog svoje funkcionalnosti da bude interesantna i za normalizovanje odnosa između država nastalih na prostoru prethodne Jugoslavije. Već sama činjenica da se granice ili da su u neposrednom susedstvu dovoljan je razlog da bivše republike i drugi entiteti nastali na prostoru prethodne Jugoslavije saraduju u oblastima kao što su saobraćaj, energetika i, što nas ovde najviše interesuje, zaštita čovekove životne sredine u najširem smislu te reči. Na nužnost takve saradnje utiče sama ekološka logika, odnosno neophodnost da se spreči zagađivanje i nužnost da se zajednički gazduje prirodnim resursima koji se dele, pa samim tim i da usklađuju i aktivnosti u vezi sa tim. U celini gledano, ekološka komponenta međunarodnih odnosa može da doprinese razvoju saradnje na političkom, ekonomskom i drugim planovima, pa u krajnjoj liniji i da podstakne uspostavljanje većeg poverenja i samim tim normalnijih

odnosa i veće stabilnosti, uključujući tu i ekološku bezbednost, u regionu u celini pa i šire.

Dr. Vid VUKASOVIĆ

ENVIRONMENTAL SECURITY - AN IMPORTANT ISSUE OF THE BALKAN COOPERATION

SUMMARY

At the present time it is not possible to neglect the environmental issue in international cooperation in almost any field and in all parts of the world including, of course, the Balkans. Contemporary world has been confronted with two main threats: nuclear war and the environmental catastrophe. While the war seems today, after the fall of the Berlin wall, less probable than before, the environmental issue remains one of the main dangers. It is not only the question of the so called routine pollution, which happens on a continuous basis and which usually does not alarm the general public so much, but also the possibility of drastic environmental disturbances and even catastrophes, like the one which in 1986 happened in Chernobyl, USSR.

Environmental security in the world, as well as in the Balkans, can not be ensured without systematic and well founded collective action. Processes in nature do not care for political, economic, ideological and other man-made boundaries. This fact means that an effective international cooperation is needed on all levels and by all subjects of international law. The Balkan countries have been engaged in the international environmental cooperation from the beginning of "international environmental awakening" (early seventies) but they are still not organized well enough in this field due to many political, economic and other obstacles.

Environmental security in the Balkans has been endangered by many factors. The main ones are the crisis in the territory of former Yugoslavia, the fact that most of the Balkan countries belong to the so called countries in transition, environmental aggression of the developed countries, other potential political friction and crisis points in the region and, to a certain extent, even geographical position. One of the main prerequisites for improving the environmental situation in the Balkans, is the improvement of the international cooperation in the field on all levels from bilateral to the global. The already existing frame work, especially on European and subregional levels, and both on governmental and non governmental basis, should be improved and new forms for cooperation when necessary sought. There is no doubt that any improvement of the cooperation in this field will contribute to cooperation and security in general, not only in the Balkans but in neighbouring regions as well and in Europe as a whole.

Zoran STANOJEVIĆ¹

UDK 327 (560:495)

Biblid 0025-8555,48(1996)

Vol. XLVIII, br. 3, pp. 239-273

Izvorni naučni rad

Septembar 1996.

GRČKO-TURSKI ODNOSI I BEZBEDNOST NA MEDITERANU

ABSTRACT

In the post-bipolar period Greek-Turkish relations are potentially the greatest challenge for the security of South-Eastern Europe and the Eastern Mediterranean as well as a source of a possible conflict in this region. The paper analyzes the issues which are of crucial significance for the mutual security of Greece and Turkey as well as broad aspects of the impact that their confrontation exerts on the regional and global security. The first part studies the most significant developments and characteristics of Greek-Turkish relations in the 20th century or since the end of the World War I till the end of bipolarity in international relations in early 1990s. Then the next two parts consider two dominant factors which make Greek-Turkish relations strained and these are the Cypriot problem and the problem of fixing of demarcation sea, submarine and air lines between the two countries in the Aegean Sea. The last part analyzes the relations between the two countries in the post-bipolar period, considering their impact on the security of the Balkans and Mediterranean.

Grčko-turski odnosi predstavljaju potencijalno najveći bezbednosni izazov i izvor konfliktnosti u jugoistočnoj Evropi i istočnom Mediteranu u postbipolarnom periodu. Oni su to bili i ranije, ali je strateško podređivanje svih regionalnih i lokalnih sukoba imperativima

¹ Prof. dr Zoran Stanojević, viši naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

hladnog rata i blokovske politike uticalo da se snažni sukobi između ove dve zemlje relativno uspešno kontrolišu i regulišu. Članstvo dve zemlje u NATO-u je svakako u tom smislu odigralo glavnu ulogu i igra je i dalje, premda je NATO ušao u period traganja za svojom novom ulogom i ciljem.²

Pošto grčko-turski odnosi sadrže neposredno strateški značaj za regionalnu i globalnu bezbednost – što znači da sukob ove dve zemlje ne bi mogao da "prođe" bez trenutnog uplitanja regionalnih i globalnih sila sa nepredvidim ishodom – nije neobično da se pojedinim aspektima ovih odnosa poklanja kontinuirana pažnja u spoljnopolitičkim i naučnoistraživačkim centrima. Većina ovih aspekata ima svoju dužu ili kraću istoriju, ali se pojavljuju i novi momenti. Tako je, recimo, početkom devedesetih godina zaoštavanje krize i izbijanje ratova na tlu bivše Jugoslavije predstavljalo novi momenat u razvoju grčko-turskih odnosa, u smislu da se pojavila opasnost od "potencijala preliivanja" jugoslovenske krize na jugoistok. Ova je opasnost odmah uočena od svih međunarodnih činilaca, i to je, verovatno, jedan od faktora pojačane nervoze, a ponekad i neodmereno "jakih" poteza koji su više potpirivali nego što su smirivali sukob na prostorima bivše Jugoslavije. Prilikom otvaranja Dejtonskih pregovora, američki državni sekretar Voren Kristofer je sažeto izveo jednačinu uticaja jugoslovenske krize na globalnu bezbednost, čiji su ključni činilac grčko-turski odnosi: "Ukoliko se rat na Balkanu ne prekine, to može da pokrene veći sukob kao što je onaj koji je dva puta u ovom veku primorao američke vojnike da dođu na kontinent. Ukoliko se sukob nastavi i ako se proširi to će ugroziti naše napore da uvedemo mir i stabilnost u Evropi. Zapretiće budućnosti NATO-a koji je bio kamen temeljac bezbednosti u poslednjih 50 godina".³ Ovakvo rezonovanje je po svoj prilici opšteprihvaćeno, kako u svetu tako i u samoj Grčkoj i Turskoj.

2 U jednom razgovoru sa novinarima, Zbignjev Bžežinski je, odgovarajući na pitanje o razlozima za dalje postojanje NATO-a, podsetio na tri osnovna cilja njegovog formiranja. Prvi je stvaranje organizovane koalicije koja bi predupredila moguću sovjetsku agresiju na Zapad. Drugi je da omogući integraciju Nemačke u Evropu. Treće da obezbedi trajno povezivanje SAD i evropske bezbednosti. Ova tri cilja su, po Bžežinskom povezana sa "tri najvažnija geopolitička pitanja za bezbednost Evrope: mesto Nemačke u Evropi, odnos Rusije prema Evropi i uloga Amerike u Evropi. Prema tome, ciljevi NATO-a ostaju relevantni i u budućnosti, čak njihova važnost raste sa proširivanjem NATO-a" (Vidi: "Eurobalkan", Aegina, 1995, No. 18, p. 43).

3 U nedavno objavljenom izveštaju američkog Instituta za nacionalne strateške studije konstatuje se: "Tenzije između Grčke i Turske su se povećale u poslednje vreme; ako ne budu ublažene, one će predstavljati značajne probleme za saradnju u okviru NATO-a. Razlog za zabrinutost predstavljaju aktivnosti vazdušnih i pomorskih snaga obe nacije u Egeju, a situacija na Kipru nastavlja da bude izvor tenzija. Sukob u bivšoj Jugoslaviji, koji potencijalno pruža osnovu za tursku pomoć Muslimanima u Bosni (što je u suprotnosti sa grčkim vezama sa Srbima) čini sve težim da se ublaže tenzije između Grčke i Turske"

U ovom radu će biti razmotreni najvažniji momenti i karakteristike grčko-turskih odnosa u dvadesetom veku odnosno od kraja prvog svetskog rata do kraja bipolarizma u međunarodnim odnosima početkom devedesetih godina kao i ključni problemi u grčko-turskim odnosima u postbipolarnom periodu: kiparski problem, morska, podmorska i vazдушna razgraničenja u Egejskom moru, položaj nacionalnih manjina, odnos dve zemlje prema krizi u Jugoslaviji. Kao što se vidi, radi se o onim pitanjima koja presudno utiču kako na međusobnu bezbednost ove dve zemlje tako i na šire aspekte bezbednosti, posebno u istočnom Mediteranu.

1. Grčko-turski odnosi u 20. veku

Za razumevanje savremenih grčko-turskih odnosa od bitnog značaja je mirovni ugovor između dve zemlje potpisan 1923. godine u Lozani, posle jedne decenije njihovog ratovanja na Balkanu i u Maloj Aziji. Ovim ugovorom se, između ostalog, vrše međusobna grčko-turska teritorijalna razgraničenja i definiše "novi poredak" u istočnom Sredozemlju. U osnovi se radilo o velikom kompromisu: Grci su se odrekli "Velike ideje", a Turci velikih aspiracija prema delovima grčke teritorije.

Grčka "Velika ideja" (Megali Idea) je u 19. i početkom 20. veka označavala nacionalnu težnju da se ponište efekti vekovnih otomanskih osvajanja u Maloj Aziji i na Balkanu koja su nesumnjivo sprečila formiranje grčke nacije (kao i ostalih nacija na Balkanu) na sopstvenim etničkim teritorijama. Više od jednog veka borbe za ostvarivanje ove ideje (od 1821. do, uslovno, 1945) otelotvoreno je u jednom "tužnom paradoksu": grčka država je neprekidno širila svoju teritoriju (1864. godine je prisajedinila ostrva u Jonskom moru, 1881. godine Tesaliju i deo Epira, 1913. godine Epir, Makedoniju i ostrva u Egejskom moru, 1924. godine zapadnu Trakiju i 1947. godine Dodekanska ostrva), ali se u isto vreme grčki etnički prostor neprekidno povlačio i smanjivao doseljavanjem u Grčku Grka iz Turske, Rumunije, Bugarske, Albanije, Sovjetskog Saveza, itd.⁴ U modernoj istoriji Grčke etničke granice grčkog naroda su se prvi put poklopile sa političkim granicama njihove države upravo u poretku nastalom posle Lozanskog ugovora.

Kompromis u Lozani usledio je posle grčkog pokušaja da konačno ostvare svoju "Veliku ideju" odnosno "Veliku Grčku", pripajanjem matici svih teritorija koje su bile naseljene helenskim stanovništvom. Posle izbornog

(Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1995: U.S. Security Challenges in Transition*, Washington, p. 40).

4 Vidi šire: H. Seton-Watson, *Nacije i države*, Globus, Zagreb, 1980, str. 121-127.

poraza grčkog nacionalnog lidera Eleutherosa Venizelosa 1920. godine, na vlast je došao kralj Konstantin koji je te iste godine otpočeo rat protiv Turske i izgubio ga posle dve godine. U to vreme se na ruševinama Otomanskog carstva radala turska nacionalna država. Svodenje Otomanskog carstva na Malu Aziju pogodovalo je rađanju turskog nacionalizma koji je uspeo da nadvlada dva svoja glavna oponenta iz perioda mladoturske revolucije – panislamizam i sveotomanski patriotizam. Kemal Atatürk, veoma sposoban turski vojni i nacionalni vođa, organizovao je početkom dvadesetih godina novu političku vlast u Anadoliji sa centrom u Ankari ukinuvši time i sultanat i kalifat. Njegova vojska je prvo zaustavila Grke, a onda ih 1921. godine isterala iz Male Azije.⁵

Kao što to obično biva kada se prave veliki kompromisi i uspostavljaju “novi poreci”, ni jedna od strana nije bila zadovoljna. Grčka je Lozanskim ugovorom izgubila ono što je dobila u Prvom svetskom ratu. Mirom u Sevru 1920. godine Grčkoj su, između ostalog, pripale cela zapadna i deo istočne Trakije, ostrva Imbros i Tenedos, kao i petogodišnji mandat nad Smirnom (Izmir) i okolinom.⁶ Lozanskim ugovorom su te teritorije dodeljene Turskoj. Osim toga, Grčka je morala da pristane na obaveznu razmenu stanovništva (tako se tada nazivalo ugovorno etničko čišćenje) velikih razmera.⁷ Spominju se različite cifre. U jednoj od najnovijih enciklopedija navodi se da je 1,5 miliona Grka moralo da napusti Tursku (Malu Aziju i istočnu Trakiju), dok je 500.000 Turaka napustilo Grčku.⁸ U praksi su Turci proterivali Grke koji nisu sami otišli, tako da ih je u Turskoj ostalo svega nekoliko hiljada. Sve je ovo ostavilo teške posledice na grčki politički život. Venizelisti su se kasnije vratili na vlast i odmah pogubili rojalističke političare i generale odgovorne

5 Rat Turske protiv Grčke je ujedno bio i revolucionarni i građanski rat protiv starog političkog i verskog poretka i vođstva. Nova država je odbacila sve međunarodne veze sa islamom i postala svetovna država, premda su Turci kao pojedinci mogli i dalje da budu muslimani. Sekularizacija je sprovedena nizom dekreta. Verski zakon islama (šerijat) je ukinut, verske škole su zamenjene državnim, državi su pripala verska imanja, zabranjeni su derviški redovi a njihova je inovina konfiskovana. Ove mere su izazvale velike i masovne pobune, koje su ugušene u krvi (Isto, str. 248).

6 Mir u Sevru postao je bespredmetan upravo zbog grčko-turskog rata koji je izbio po njegovom zaključivanju.

7 Od kada je počelo međunarodno sporazumevanje o zaštiti ljudskih prava, izgledalo je nezamislivo da jedna država može da raseli čitave nacionalne manjine protiv njihove volje. Zbog toga je Lozanski ugovor veoma sporan u međunarodnom pravu, iako je poslužio kao primer i u nekim kasnijim “slučajevima” (recimo, Potsdamski protokoli iz 1945. godine, kojima se “reguliše” pitanje prisilne deportacije Nemaca iz zemalja srednje Evrope). Nemci i danas ove protokole smatraju samo “političkom deklaracijom”. (Vidi u: “Politika”, 20. 1. 1996, str. 5).

8 Vidi: Yves Lacoste (dir), *Dictionnaire de Geopolitique*, Flammarion, Paris, 1994, p. 698.

za tragediju, čime je započeo višedecenijski krvavi razdor između republikanaca i rojalista.

Turska manjina u Grčkoj (uglavnom u zapadnoj Trakiji) je zvanično priznata Lozanskim ugovorom, i ona od tada uživa izvesna prava koja proističu iz tog statusa, od kojih je najvažnije pravo na upotrebu sopstvenog jezika. U odnosu na grčku manjinu u Turskoj, ona je relativno brojna (oko 120.000 pripadnika).⁹ Turska je više puta predlagala da se Lozanski ugovor dopuni posebnim odredbama kojima bi se precizirao položaj manjina, ali Grčka je to do sada uvek odbijala, zazirući od novih obaveza. Danas Grčka nastoji da svoj odnos prema turskoj nacionalnoj manjini poveže sa odnosom Turske prema pripadnicima grčke nacionalne manjine, koji žive uglavnom u Edirni, Istanbulu i na ostrvima Imbros i Tenedos, kao i sa pitanjem održavanja pravoslavne patrijaršije u Istanbulu. Naravno, kompleksno pitanje prava nacionalnih manjina je takođe i deo složene jednačine grčko-turskih ukupnih odnosa, i kao takvo uvek veoma osetljivo na njihove promene.

O razmerama turskog nezadovoljstva Lozanskim ugovorom dovoljno govori upoređivanje karte Otomanskog carstva sa turskom državom čije su granice određene ovim ugovorom.¹⁰ Pa ipak, ona je u najtežem času svoje istorije zadržala celu Malu Aziju, žestoko se obračunala sa Grcima i Jermenima, a zadržala je i deo Evrope (zapadna Trakija).

Ono što je usledilo posle potpisivanja Lozanskog mira pokazuje da su odnosi dve susedne države trajno podložni promenama u regionalnim i globalnim odnosima snaga, s obzirom da se ove promene neumitno odražavaju na percepciju nacionalne bezbednosti svake od njih.

Iako je jaz između strateških nacionalnih interesa Grčke i Turske ostao izuzetno dubok i teško premostiv, usledio je, sve do početka Drugog svetskog rata a i posle njega, period prigušivanja suprotnosti i njihovog podređivanja važnijim prioritetima. Osim unutrašnjih razloga za “grčko-turski detant” posle Lozanskog ugovora (stabilne vlade predvođene harizmatiskim liderima Venizelosom i Atatürkom, orijentacija na unutrašnje ekonomske i političke rekonstrukcije posle teških ratnih razaranja, itd.)¹¹

9 Grčka navodi da u oblasti Zapadne Trakije živi oko 87.000 muslimana (u oblasti Radopi, Ksansi i Evro), dok ih ukupno u Grčkoj ima oko 110.000. Međutim, jedan deo njih su Pomaci (bugarski muslimani, oko 35.000) i Cigani (11.000). Inače, muslimani imaju svoja dva predstavnika u grčkom parlamentu. U grčkoj štampi se navodi podatak da su ti poslanici, u vreme otcepljenja turskog dela Kipra, “izmenjivali poruke” sa liderom te samoproklamovne države, Raufom Denktaşem (Vidi u: “Politika”, 17. 2. 1994.)

10 Pre Prvog svetskog rata Turska (Otomansko carstvo) je obuhvatala i teritorije današnje Sirije, Libana, Iraka, Jordana, Izraela, Saudijske Arabije, Jemena i ostrva u Egejskom moru.

11 Vidi: Bojan Petrović, *Različite interpretacije grčko-turskih suprotnosti*, u knjizi: *Balkan karajem 80-tih godina*, CMU, Beograd, 1987, str. 242, 243.

izgleda da je odlučujući faktor ipak bio spoljni, a to važi i za period posle Drugog svetskog rata. Musolinijeva agresivna i ekspanzivna politika na Sredozemlju uslovlila je da Turska veću pažnju pokloni dobrim odnosima sa Grčkom zbog njenog položaja i sopstvene potrebe da zaštiti moreuze i anadoljsku obalu. Prema tome, podudarnost u percepciji pozicija i potreba u domenu nacionalne odbrane i bezbednosti omogućila je susedima da sa više naklonosti razmisle o prednostima međuzavisnosti.

Nešto slično će se ponoviti i posle Drugog svetskog rata, s tim što je sada zajednički protivnik bio Sovjetski Savez. Kao što je regionalna bezbednost na Mediteranu bila podređena logici i globalnim implikacijama bipolarizma u međunarodnim odnosima, tako su i nacionalni interesi priobalnih zemalja neminovno bili podređeni nužnostima "odbrane slobodnog sveta", oličenim i institucionalizovanim u Atlantskoj povelji, odnosno NATO-u. Formalno je i sam početak hladnog rata, najavljen u Trumanovoj doktrini, povezan sa Grčkom i Turskom. Smatrajući da sovjetska pomoć grčkim komunistima u građanskom ratu u ovoj zemlji, i njeni zahtevi Turskoj da joj omogući otvaranje vojnih baza u moreuzima, nedvosmisleno ukazuju na komunistički ekspanzionizam, Truman je aprila 1947. godine pozvao da se ovim zemljama pruži pomoć, kao deo "globalne borbe između demokratije i diktature".¹² Učešće i doprinos razvoju ove "velike strategije" omogućile Grčkoj i Turskoj da u celom posleratnom periodu izbegnu direktne okršaje, premda će vremenom postajati sve teže da se takvo stanje održi.

Sprovedenje Trumanove doktrine, a zatim i privredna obnova koju je potpomogla pomoć predviđena Maršalovim planom, omogućili su da, na vrhuncu hladnog rata, Grčka i Turska postanu članice NATO-a (1952. godine). Funkcionalnost i operativnost ovog vojnog pakta, posebno njegovog jugoistočnog krila, se zapravo nije mogla ni zamisliti ukoliko bi se dozvolilo da se grčko-turski odnosi "autonomno" razvijaju, pa je bilo nužno da se oni bezbednosno "ispeglaju".¹³

Geostrateški, po završetku Drugog svetskog rata i sa početkom hladnog rata, SAD su zemljama Rimlanda (onih koje izlaze na more) namenile ulogu zaokruženja komunističkog evroazijskog jezgra (Heartland).¹⁴ Pošto je Sredozemlje ključni deo Rimlanda, njegova uloga je strateški porasla, i tako je ostalo do današnjih dana, bez obzira što je bipolarizam ustupio mesto

12 Vidi: Henry Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, NY, 1994, p. 452. Kisindžer navodi izjave američkih lidera u tom periodu da je hladni rat polarizovao svet onako kako on nije bio polarizovan još od ratova između Rima i Kartagine.

13 Vidi: Radovan Pavić, *Grčko-turski spor u Egeju kao čitilac sigurnosti Balkana*, u knjizi: *Balkan krajem 80-tih godina*, str. 226.

14 Ranko Petković, *Balkan: Ni "bure baruta" ni "zona mira"*, Globus, Zagreb, 1978, str. 79.

nastojanjima da se kartelizuje moć u svetskim okvirima. Pojedini delovi Sredozemlja su, u strateškom smislu, važniji od drugih, a raskršće u prostoru Egejskog i Mramornog mora kao spoj evropsko-azijskog prostora predstavlja svakako jednu od najvažnijih tačaka u tom pogledu. U periodu hladnog rata samo je centralnoevropsko ratište, kao područje najosetljivijeg dodira dva vojna bloka, imalo veći strateški značaj za NATO.

Turska je, sa svojom dugačkom granicom prema Sovjetskom Savezu i kontrolom strateški ključnih moreuza Bosfora i Dardanela, dobila "svojevrsnu ulogu predstraže i mostobrana na demarkacionoj liniji koja je delila zapadni od istočnog bloka".¹⁵ Turska se nalazi na jednom od dva postojeća ulaza u Sredozemno more i, po Montrejskoj konvenciji iz 1934. godine, drži pod svojom suverenom crnomorske moreuze koji su jedini sovjetski izlaz iz Crnog mora i jedini pomorski put za pristup sovjetskim obalama. Montrejska konvencija reguliše režim plovidbe ovim moreuzima a Turska administrativno primenjuje njene odredbe i vrši kontrolu.¹⁶ Grčkoj je, zbog graničnih linija sa tri balkanske socijalističke zemlje i položaja na Mediteranu, takođe pripalo važno mesio u vojnopolitičkom sistemu Zapada. Međutim, mnogi autori uočavaju da su geopolitičke realnosti takve da je značaj Grčke (za SAD i NATO) ipak bio manji od odnosa sa Turskom.¹⁷

Natovska i bezbednosna podređivanja nacionalnih interesa Grčke i Turske širim ciljevima globalne strategije Zapada ipak nisu mogla da potpuno uklone tradicionalne grčko-turske suprotnosti. Sa evolucijom hladnog rata u pravcu detanta relativizovan je značaj bezbednosti kao kohezivnog elementa, a to je vremenom dovelo do pojave novih razmimoilaženja i obnavljanja političkih sukoba između Atine i Ankare. Svaka od strana, naravno, drugačije vidi uzroke jačanja zategnutosti i optužuje drugu stranu za sopstveni osećaj nesigurnosti i izolacije.

Grčka smatra da Turska nikada stvarno nije prihvatila pravni poredak u Egeju formiran Lozanskim ugovorom, i da u tom svom

15 Ne samo da su se Grčka i Turska našle u NATO-u, već su ove dve kapitalističke i blokovske zemlje sa Jugoslavijom, socijalističkom i neutralnom zemljom, formirale Balkanski pakt (1953-1955), odbranbeni savez koji je u to vreme delovao po malo neobično, i koji dobro ilustruje svu moć bezbednosnih funkcionalizacija u to vreme (videti šire: R. Petković, nav. delo, str. 105-109).

16 Montrejska konvencija je poslednji u nizu sporazuma kojima se u 19. i 20. veku regulisalo "pitanje moreuza", jedno od najvažnijih međunarodnih pitanja uopšte u tom periodu. Posle njenog donošenja najčešće je Sovjetski Savez postavljao pitanje njene revizije (u Jalti, Potsdamu, itd), ali do toga, iz različitih razloga, nije došlo. Šire o ovome u: Juraj Anrassy, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1978, str. 186-189.

17 "Grčka se uvek može supstituisati sa Turskom, dok obrnuto nije moguće. Ako bi SAD morale izvršiti odlučni i definitivni izbor između Grčke i Turske očito bi izabrale Tursku..." (R. Pavić, nav. delo, str. 230.)

“revizionizmu” često ima i podršku sa strane. U toku Drugog svetskog rata do grčke vlade u izbeglištvu stigle su informacije da i saveznici i nacistička Nemačka pokušavaju da privuku Tursku na svoju stranu, ili da bar osiguraju njenu neutralnost, time što joj “nude” egejska ostrva naseljena grčkim stanovništvom.¹⁸ Kasnije će se grčko-turski odnosi posebno zaoštriti izbijanjem kiparskog problema, a u poslednje vreme i međunarodnopravnim regulisanjem prava na proširenje teritorijalnih voda. Kiparski problem je u stvari ključ za razumevanje progresivnog pogoršavanja grčko-turskih odnosa, čak do nivoa da su dve članice NATO-a bile na ivici rata. To je višestruko uticalo na stabilnost južnog krila NATO-a, jer su svi bili nezadovoljni ponašanjem drugih (SAD i NATO grčkim i turskim potezima, Grčka i Turska reagovanjem NATO-a i SAD). Od tada pa nadalje sve će više izlaziti na površinu iznenađujuće saznanje da se sa primicanjem kraja 20. veka ne završava i 19. vek, odnosno da globalna dominacija ideologija i supersila nije donela stvarno rešavanje nacionalno-etničkih i regionalnih sukoba.

Osim bezbednosnog pokušaja funkcionalizacije i regulacije grčko-turskih odnosa u jednom širem kontekstu, posle Drugog svetskog rata je sličan pokušaj napravljen i u ekonomskom domenu. Posle ohrabrujućih efekata Maršalovog plana, otpočeo je proces pridruživanja Grčke i Turske evropskoj integraciji. Međutim, pokazalo se ono što istorija oduvek demonstrira: ekonomski interesi se veoma teško funkcionalizuju i još teže podvode pod ideološke “argumentacije”. Grčka je primljena u EEZ 1981. godine, a Turskoj to i do danas nije uspelo, niti je tako nešto još uvek na vidiku.¹⁹ Posle niza kolebanja, postavljanja uslova i upozorenja (naročito posle turske invazije na Kipar 1974. godine), konačno je tek krajem 1995. godine Turska sklopila ugovore o carinskoj uniji sa EU, ali to je daleko od situacije u kojoj bi ona bila ravnopravna sa Grčkom u ovom domenu. Umesto da grčki veto u vezi sa pridruživanjem Turske EU bude jak adut u njenim rukama i da omogućiti veću fleksibilnost i spremnost na popuštanje Ankare u ostalim otvorenim pitanjima njihovih bilateralnih odnosa, često je on služio kao argument Turskoj u njenom obraćanju Evropi da se time samo jača njena izolovanost i smanjuje unutrašnja stabilnost zbog narasle snage proislamski orijentisanih partija.²⁰

18 Vidi: B. Jovanović, nav. delo, str. 244.

19 Valja imati u vidu činjenicu da je Turska postala članica NATO-a ne toliko što su to evropske članice ove organizacije želele, već što je Sjedinjenim Državama bilo potrebno da na granici Sovjetskog Saveza imaju snažnu i njima naklonjenu vojnu silu.

20 U predizbornoj kampanji na vanrednim parlamentarnim izborima u Turskoj održanim 25. 12. 1995. godine, vođa islamske Partije prosperiteta, koja je pobedila sa više od 20% osvojenih glasova, Nedžmetin Erbakan, izjavio je da će u slučaju pobeđe odmah početi rad na osnivanju Islamske zajednice, kao odgovor onima u Turskoj koji žele uključivanje ove

S prestankom bipolarizma u međunarodnim odnosima početkom devedesetih godina dovedena je u pitanje i uloga NATO-a kao osnovnog bezbednosnog amortizera u grčko-turskim odnosima. Već je kiparska kriza i faktička podela ostrva znatno relativizovala ulogu koju je NATO do tada igrao u obezbeđivanju stabilnosti na svom južnom krilu. Jačanje bezbednosti i stabilnosti kroz proces ekonomske integracije i objedinjavanja Evrope ne može se izvesti onoliko brzo koliko bi bilo potrebno da bi se premostila iskušenja izgradnje jednog novog kolektivnog sistema bezbednosti u Evropi koji bi odgovarao novim geopolitičkim realnostima postbipolarnog doba. Geoekonomija, izgleda, kasni za geopolitikom, i u tome je glavni izazov kraja ovog veka i milenijuma. Mi još uvek ne znamo za koju i kakvu Evropu se traži “nova arhitektura” bezbednosti. U takvoj situaciji normalno je da, bar kada se radi o bilateralnim odnosima, slabe sile globalne gravitacije a jačaju regionalni, državni i nacionalni interesi i njihova međusobna sučeljavanja. Tako je i sa Grčkom i Turskom. Potrebno je, dakle, razmotriti najvažnije segmente odnosa ove dve zemlje, upravo domene ukrštanja njihovih vitalnih nacionalnih interesa u kojima se prelamaju i aspekti šire bezbednosti, pre svega Balkana i istočnog Mediterana.

2. Kiparski problem i grčko-turski odnosi

Kipar je danas ključni faktor zaoštrenosti grčko-turskih sukoba. Radi se ujedno i o najdužoj krizi u području Mediterana.

Nekada vizantijsko ostrvo sa grčkim stanovništvom tokom viševekovne osmanlijske vlasti delimično je naseljeno i turskim stanovništvom. Posle Drugog svetskog rata, pošto joj je 1947. godine Italija prenela suverenitet nad Dodekanskim ostrvima, Kipar je bio jedina teritorija sa većinom grčkog stanovništva nad kojom Grčka nije ostvarila suverenitet. Posle izgubljenog rata protiv Rusije 1878. godine Turska je ovo ostrvo morala da ustupi Velikoj Britaniji, ali je formalno zadržala suverenitet nad njim. Kada je Turska pristupila centralnim silama u Prvom svetskom ratu Velika Britanija ga je anektirala. Mirovnim ugovorom u Lozani posle završetka prvog svetskog rata priznata je ova aneksija, pa je to dovelo do rađanja grčkog pokreta otpora pod nazivom “Enosis” (Ujedinjenje). U toku Drugog svetskog rata kiparski dobrovoljci su se borili na strani saveznika protiv sila Osovine. Na čelo borbe za ujedinjenje sa Grčkom posle završetka rata došao je poglavar pravoslavne crkve na ostrvu arhiepiskop Makarios. Pošto se turska manjina suprotstavljala pripajanju ostrva Grčkoj, Velika Britanija je to vešto koristila za održavanje postojećeg stanja, koje je, međutim, sa prvim nagoveštajima

zemlje u EU (Prema: “Politika”, Beograd, 4. 12. 1995, str. 4).

procesa dekolonizacije, postajalo sve neodrživije. Posle neuspele englesko-grčko-turske konferencije u Londonu 1955. godine²¹ stvorena je tajna grčka organizacija EOKA koja je otpočela da organizuje oružane akcije protiv Britanaca. Turci su tada prvi put otvoreno postavili zahtev da se ostrvo podeli. Makarios je 1958. godine predložio da Kipar postane nezavisna država, što je dovelo do pregovora i potpisivanja sporazuma u Cirihiu i Londonu, na osnovu kojih je formirana 1960. godine nezavisna Republika Kipar. Za predsednika Republike je izabran Makarios a za potpredsednika Fazil Kučma. Ciriško-Londonskim sporazumima Grčka i Turska su dobile pravo da na Kipru drže ograničene vojne snage. Velika Britanija je pod svojim suverenitetom zadržala dve vojne baze. Republika Kipar se obavezala da ne ulazi u političke i ekonomske saveze sa drugim državama, a Grčka, Turska i Velika Britanija su postali garanti njene nezavisnosti i integriteta. One takođe imaju i pravo intervencije ako zaključe da je nezavisnost Kipra ugrožena.²²

Tokom narednih godina neprekidno je dolazilo do nesuglasica između kiparskih Grka i Turaka, uglavnom oko pitanja podele opštinskih uprava u gradovima, da bi decembra 1963. godine izbio otvoreni oružani sukob koji je nagovestio početak građanskog rata. SAD su se neposredno angažovale da preduprede tursku invaziju i bombardovanje Kipra.²³ Ujedinjene nacije su februara 1964. godine usvojile rezoluciju kojom se na Kipar upućuju snage za održavanje mira, kojima će se od tada mandat produžavati više puta. Rezolucijom se takođe traži od generalnog sekretara UN da u saradnji sa vladama Kipra, Grčke, Turske i Velike Britanije imenuje posrednike koji će raditi na pronalazenju miroljubivog rešenja za kiparski problem. Snage UN su doprinele da ne dođe do otvorenog rata između sukobljenih strana na Kipru, ali je mir na ostrvu uvek bio veoma "vruć". Grčka zajednica na Kipru je nastavila da traži enozis, ali se sada učvrstio i zahtev turske zajednice za taksimom (podela ostrva na dve federativne države).²⁴

Grčko-turski sukob oko Kipra došao je u najtežu fazu za vreme vladavine vojnog režima u Grčkoj od aprila 1967. godine do jula 1974. godine. U tom periodu je vojna hunta u Atini nastojala da nasilno priključi Kipar Grčkoj, prvo podržavajući organizaciju EOKA-B, a zatim i organizovanjem

državnog udara na Kipru i pokušajem ubistva Makariosa.²⁵ Samo nekoliko dana posle tog pokušaja, Turska je, pozivajući se na svoje pravo garanta nezavisnosti Kipra, intervenisala i okupirala deo ostrva.

Potezi koji su posle toga usledili u osnovi su "zaledili" postojeće stanje, što je neprihvatljivo za međunarodnu zajednicu. Savet bezbednosti UN je odmah posle turske intervencije usvojio više rezolucija u kojima se ona osuđuje i traži obnavljanje političke nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta Kipra. Oružane borbe su brzo zaustavljene, a odmah zatim su u Ženevi počeli pregovori o miru uz učešće država koje garantuju nezavisnost Kipra. Međutim, posle samo mesec dana, Turska je, uprkos prisustvu mirovnih snaga UN, proširila svoju okupaciju na oko 40% teritorije ostrva. Kiparski Turci su 1975. godine proglasili svoju nezavisnost na severnom delu ostrva, odakle je u narednih nekoliko godina bilo proterano ili dobrovoljno otišlo oko 200.000 Grka na jug zemlje. Oktobra 1983. godine je Rauf Denkaš, vođa kiparskih Turaka, proglasio nezavisnost Turske Republike Severni Kipar (TRNC), koju je priznala samo Turska.²⁶

Podela ostrva, i pored kasnijeg uzdržavanja obe strane da naruše postojeće stanje, predstavljala je ključni razlog da Grčka u narednim godinama izvrši kompletnu reviziju strateške i bezbednosne dimenzije svoje nacionalne politike. Bipolarna funkcionalizacija regionalne i nacionalnih bezbednosti tada nije mogla da bude ukinuta, ali su svi u NATO-u znali da za Grčku SSSR više nije "glavni neprijatelj", već je to Turska. Do kraja perioda bipolarizma u istočnom Mediteranu, odnosno na jugoistoku Evrope, strateška jednačina je bila opterećena paradoksom da jedna članica strateškog saveza ne vidi u rivalskom savezu svog glavnog neprijatelja, već u drugoj članici sopstvenog saveza.²⁷ Podela Kipra je imala i druge negativne

21 Ovaj neuspeh je bio uspešan za Tursku, jer je njoj tada bio faktički priznat položaj strane sa podjednakim pravima i interesima u sporu oko Kipra.

22 Turska se pozivala upravo na ovu odredbu prilikom svoje invazije na Kipar 1974. godine.

23 Tadašnji predsednik SAD Lindon Džonson je uputio pismo turskom premijeru Ismetu Inonu u kome mu najavljuje da će SAD prestati da pomaže Tursku u njenom sučeljavanju sa SSSR-om ukoliko ova napadne Kipar (Videti: Richard Hass, *Alliance Problems in the Eastern Mediterranean - Greece, Turkey and Cyprus*, Adelphi Papers No. 229, IISS, London, 1988, p. 71.

24 Vidi: Ranko Petković, *Balkan: ni "bure baruta" ni "zona mira"*, nav. delo, str. 69.

25 Makarios je uspeo da izbegne atentat i da pobjegne sa ostrva. Krajem iste godine se vratio u zemlju, koju je vodio do svoje smrti 1977. godine. Često se postavljalo pitanje ko je stajao "iza" puča i pokušaja ubistva Makariosa. J. B. Tito, kao lider nesvrstanog pokreta, uzdržano je izjavio da iza toga stoji "jedna strana zemlja". Borci protiv vojne hunte u Grčkoj otvoreno su optuživali SAD, smatrajući da je to prirodni nastavak američke politike podrške vojnoj hunti. Oni čak smatraju da su SAD inspirisale vojni udar u Grčkoj, da bi se sprečili masovni protesti posle instaliranja nuklearnog naoružanja u vojne baze SAD početkom šezdesetih godina (Vidi: Adelphi Papers 229, p. 80).

26 SB UN je Rezolucijom 541 osudio proglašenje ove Republike, utvrdivši da je "Secesija dela Republike Kipar, legalno nevažeća". (Videti: A. J. G. Groom, *Cyprus: Process of Negotiation 1974-1993*, u knjizi: James Callega, Hakan Wiberg, Salvino Busutillo (eds), *The Search for Peace in the Mediterranean Region*, Mireva Publications, Malta, 1994, pp. 156-157.

27 Zaokret u grčkoj percepciji neprijatelja je posebno bio uočljiv kada je ona januara 1985. godine objavila projekt nove doktrine odbrane zemlje (vidi u: Adelphi Papers 229, IISS, London, p. 74).

efekte po stabilnost i efikasnost južnog krila NATO-a. Zaoštavanje međusobnih odnosa imalo je posledicu i na unutrašnje političke prilike u Grčkoj i Turskoj, gde su povremeni vojni udari i novouspostavljeni režimi izražavali nestrpljenje da se radikalnije reše problemi, ali su oni u osnovi te probleme još više uvećavali i dovodili svoje zemlje u svojevrstnu izolaciju u odnosu na sopstvene saveznike i Evropu u celini. Evropa je bila u posebno delikatnoj situaciji da održi saradnju sa neophodnim strateškim saveznicima čije unutrašnje i međusobne politike znatno odstupaju od normi koje se smatraju poželjnim da bi se učestvovalo u artikulaciji "evropske ideje istorije". Sa druge strane, grčko-turski sukob je ponekad SAD dovodio na ivicu situacije da se u izvesnoj meri opredeljuje ko joj je važniji saveznik. Ako niko drugi, onda je u takvim situacijama Grčka bila uvek ta koja je tumačila da su SAD stale na stranu Turske, što je redovno izazivalo još veću nervozu i napetost u odnosima sa Turskom. Problemi Grčke sa SAD i NATO su se, u stvari, od izbijanja kiparske krize, stalno uvećavali i pored povremenih zatišja i "normalizacija". Pošto je ona znala da to veoma jasno kaže (najviše u govorima svog premijera Andreasa Papandreua), nema sumnje da je za SAD i NATO Grčka postala "najteži" saveznik. Papandreu, lider socijalističke partije PASOK, nije se libio da SAD nazove "metropolom imperijalizma",²⁸ što je gotovo prelilo čašu strpljenja njenog strateškog saveznika. Stvar se dodatno komplikovala time što sve nije ostajalo na rečima. Tokom osamdesetih godina Grčka se nije pridružila konsensusu unutar NATO-a o razmeštanju nuklearnih raketa srednjeg dometa, kao odgovor na sovjetsko razmeštanje SS-20. Odbila je da se pridruži sankcijama protiv Sovjetskog Saveza zbog njegove intervencije u Avganistanu, kao i protiv Libije zbog podrške međunarodnom terorizmu. Najzad, Grčka je odbila da učestvuje u kopnenim vežbama NATO-a, u znak protesta protiv neefikasnosti pakta u zaustavljanju turskog "ekspanzionizma".²⁹

Turska takođe nije bila zadovoljna ponašanjem Zapada, odnosno NATO-a u vreme kiparske krize. Nakon njene druge invazije na ostrvo, američki Kongres je uveo embargo na prodaju oružja Turskoj, koji je ostao na snazi sve do kraja 1978. godine. Turska je za uzvrat suspendovala dozvole date SAD za korišćenje većine vojnih baza na svojoj teritoriji.³⁰ Turska je

nezadovoljna, opet kao i Grčka, i proporcijom koju je američki Kongres utvrdio za dodeljivanje vojne pomoći suprotstavljenim saveznicima, i koja iznosi 10 prema 7 u korist Turske. Njena je svrha da se ne menja odnos vojnih snaga u regionu, premda vojni analitičari ponekad ističu da to nema nikakvog "strateškog smisla".³¹

Očigledno je da su sve strane nezadovoljne dosadašnjim načinima rešavanja kiparskog problema koji u izvesnom smislu počinje da dobija status nerešivosti, kao ranije bliskoistočni problem. Svi pokušaji Ujedinjenih nacija, ostalih međunarodnih organizacija i država da pokrenu rešavanje kiparske krize sa mrtve tačke ostali su bez pravog efekta. Ostrvo je još uvek podeljeno, a "zelenu liniju" obezbeđuje sve manji broj "plavih šlemova" (iz finansijskih razloga).³² Turska insistira da povlačenje njenih vojnih snaga (oko 25.000 ljudi) dolazi u obzir samo u kontekstu postizanja sveobuhvatnog rešenja krize. Grci traže povlačenje turskih snaga kao preduslov za pronalaženje mirovnog rešenja. Niz direktnih susreta vođa kiparskih Grka (Makarios, Kiprijanu, Vasiliu) i kiparskih Turaka (Denktaş) takođe su ostali bez rezultata,³³ a to važi i za nastojanje da se organizuje međunarodna konferencija o Kipru.³⁴ Ni "teorijski moguća" rešenja (pripajanje ostrva jednoj od dve "matične" zemlje, "dvostruki enozis", priznanje TRNC, itd.) ne izgledaju verovatna. Sumrak bipolarizma je učinio prilično neprozirnim mogućnosti rešavanja kiparskog problema.³⁵

28 Vidi: Richard Haas, nav. delo, p. 62.

29 Grčki premijer Papandreu je, međutim, znao da zapaljivu retoriku i "opominjuće" poteze kombinuje sa realnom politikom i pragmatizmom. On je decembra 1983. godine potpisao Sporazum o odbrambenoj i ekonomskoj saradnji sa SAD koji je, po mišljenju Amerikanaca, veoma dobro funkcionisao (Vidi: Richard Haas, nav. delo, p. 63). Grčka je 1987. godine kupila od SAD 40 borbenih lovaca F-16. Jasno je da ona ne želi da pređe granice realizma u svojim odnosima sa SAD, a u prostoru bezbednosti se te granice jasno pokazuju.

30 Richard Haas, nav. delo, p. 71.

31 Tursko nezadovoljstvo se ne slaže sa činjenicom da je ona četvrta zemlja po obimu američke vojne pomoći, posle Izraela, Egipta i Pakistana. Njeno nezadovoljstvo je "upućivano" vojnim krugovima u SAD, koji smatraju da ova zemlja može "korisno da upotrebi" i daleko veću pomoć od postojeće, i da time "popuni jaz između odgovornosti i osposobljenosti NATO-a". (Vidi: Richard Haas, p. 65.)

32 Po poslednjim podacima snage UNFICYP broje 1200 ljudi (vidi: Southeastern European Year Book 1994-5, ELIAMEP, Athens, 1995, p. 335).

33 Na ovim sastancima je, ipak, dodirnuta poneka čvrsta tačka u "živom blatu" kiparskog problema. Razgovaralo se o povratku dela teritorije koju drže kiparski Turci, kao i o povlačenju stranih vojnih efekata. *Mutatis mutandis*, tako su otpočeli i pregovori o bliskoistočnom mirovnom sporazumu. Analogije su veoma zavodljive, ali na žalost nisu pouzdan "materijal" za zaključivanje.

34 Vidi: A. J. R. Groom, nav. delo, p. 150. Jedan od važnijih razloga što se ova Konferencija nije mogla održati je što je njen inicijator, Sovjetski Savez, uvek naglašavao potrebu demilitarizacije ostrva. Bilo je onih koji su to povezivali sa mogućnošću da se tom prilikom postavi i pitanje o vojnim bazama V. Britanije na ostrvu. Za NATO to ne bi bilo prihvatljivo.

35 Ministar inostranih poslova jedne od zemalja koja ima svoje vojnike u mirovnim snagama na Kipru, svoje nezadovoljstvo "kompletnim neuspehom" mirovnih nastojanja je izrazio na sledeći način: "Ja ne mogu da objasnim našim poreskim obveznicima da oni finansiraju miroljubivi razvoj privrede Kipra time što finansiraju boravak naših trupa tamo, dok kiparski lideri dozvoljavaju luksuz da odbiju svaki predlog rešenja koji oni ne prihvataju sto posto... Do vraga sa njima" (cit. prema: John Redmond, *Security Implications of the*

Jačanje multilateralizma kao jedna od bitnih karakteristika postbipolarnog sveta, u bliskom sadejstvu sa nastojanjima da se uspostavi kartelska podela moći na globalnom i regionalnim nivoima, omogućili su da se pojave neka nova "svetla" u tradicionalnim kriznim "tunelima".³⁶ Osim bliskog Istoka, gde mirovni procesi već daju prve rezultate, i u vezi sa Kiprom su se u postbipolarnom periodu pojavila "nova razmišljanja". Uz nužnu ogradu da se radi o "fluidnim" fenomenima u oblasti međunarodnih odnosa, koji se stalno uobličavaju i menjaju, moguće je identifikovati, u osnovi, dva "pravca razmišljanja" – jedan dolazi iz Evrope koja nastoji da se ujedini i tako konačno izađe iz zamke funkcionalizacije u koju je upala još početkom ovog veka i otpočne da samostalno rešava sopstvene unutrašnje probleme, a drugi iz onog kruga međunarodnih organizacija i zemalja koji prioritet daje Atlantskom savezništvu i širim funkcionalizacijama (UN, NATO, SAD, pojedine evropske zemlje u momentima kada procene da im to više odgovara od delovanja iz perspektive evropskog objedinjavanja).

Sredinom osamdesetih godina tadašnji generalni sekretar UN Peres de Kueljar u dogovoru sa SAD, Velikom Britanijom, Grčkom i liderima dve kiparske zajednice, otpočeo je da artikuliše jedan novi plan rešavanja kiparskog problema koji je, posle nekoliko sastanaka involviranih strana, dobio naziv "skup ideja" (The Set of Ideas). Njega je novi generalni sekretar UN Butros Butros Gali izložio u svom obraćanju Savetu bezbednosti 21. avgusta 1992. godine.³⁷ "Skup ideja" je osnova za opšti sporazum o Republici Kipar, pa je trebalo izvršiti pritisak na sve strane u sporu da ga prihvate takvog kakav jeste. Njime je bilo predviđeno da Republika bude suverena država sa međunarodnim subjektivitetom, jedinstvenim državljanstvom, nezavisnošću i teritorijalnim integritetom, i da je sačinjavaju dve ravnopravne političke zajednice.³⁸ Radi se dakle, o federaciji dve političke zajednice koje poseduju sopstvene teritorije (bi-communal and bi-zonal federation). "Skup ideja" sadrži prilično detaljnu razradu ustrojstva ove federacije, koje bi trebalo da osigura sprovođenje ovih opštih odredbi.

I pored postbipolarne odlučnosti da se regionalne krize hitno rešavaju, dve strane na Kipru nisu mogle da se usaglase ni oko opštih principa, ni oko

Accession of Cyprus to the European Union, "The International Spectator", Roma, 1995, No. 3, p. 32.

36 Bilo je i obrnutih primera, pojave "tunela" na kraju nekih ranijih "svetlosti" (recimo, na Balkanu).

37 Vidi: A. J. R. Groom, nav. delo, p. 176.

38 Ukoliko umesto "političke zajednice" stavimo reč "entitet" dobijamo nešto slično onome što je usvojeno u Dejtonu i Parizu za BiH. U francuskoj štampi je ovo rešenje opisano kao "Bosna cela, iz dva dela". Međutim, bolje je i "drveno gvožđe" u politici nego vladavina pravog gvožđa u ratu.

pojedinih detalja. Međunarodno posredovanje je prekinuto uoči predsedničkih izbora na Kipru februara 1993. godine, a Butros Butros Gali je obavestio Savet bezbednosti da su po svemu sudeći kiparski Grci (i njihov lider Georgiu Vasiliu) spremni da prihvate "skup ideja", uz neke amandmane, ali da turska strana "pravi probleme".³⁹ Međutim, rezultati izbora su pokazali da Butros Butros Gali nije bio u pravu jer je poraz Vasiliua verovatno bio rezultat njegovog prihvatanja "skupa ideja".

Ubrzo posle izbora je postalo jasno da novi predsednik Republike Glafkos Klerides ima drugačije viđenje rešenja kiparske krize. Po njemu je ulazak Kipra u EU jedina garancija bezbednosti i prosperiteta svih Kiprana, pa u tom smislu treba "dopuniti" "skup ideja". Stil je partnerski ali su interesi različiti. Ovo rešenje pripada ipak drugom "načinu razmišljanja", što je već danas mnogo jasnije nego što je bilo tada, ali ko želi da učestvuje u multilateralnoj diplomatiji postbipolarnog perioda ne sme da napušta verbalni prostor partnerstva. U postbipolarnom periodu se, u većoj meri nego ranije, interesi pojedinih zemalja i međunarodnih organizacija koncentrišu oko predloga koji "poboljšavaju" prethodna rešenja, drugačije raspoređuju njihove akcente a ponekad i smisao, brižljivo skrivajući lice konkurencije koja se sve više kartelski reguliše. U aktuelnim predlozima i planovima za rešavanje pojedinih konflikata i kriza u svetu se ova "konkurencija" neposredno ne vidi uvek, ali o njoj rečito govore memoari učesnika u pregovorima, nakon što su obavili posao. Tako je bilo u mirovnim naporima da se reše krize na tlu bivše Jugoslavije, a tako je i sa procesom rešavanja kiparskog problema. U ova dva slučaja je čak i sastav "međunarodnih grupa za pritisak" bio i još uvek je gotovo identičan.

Prijavljivanje Kipra za prijem u EU postavlja mnoga pitanja, od kojih će ovde biti razmotrena samo ona koja su u vezi sa grčko-turskim odnosima i bezbednošću Mediterana i Evrope. To su ujedno i najvažnija pitanja jer su ekonomski i drugi problemi u vezi sa prijemom daleko manji. Stav komisije EU koja je pripremala izveštaj o prijemu Kipra (i Malte) za međuvladinu Konferenciju EU održane sredinom 1996. godine, je da uključivanje Kipra ne predstavlja bezbednosni problem za Evropu, niti za dalji razvoj njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike (CFSP),⁴⁰ ali da postoje dileme oko

39 Butros Butros Gali je optužio Raula Denkaša da ima drugačije viđenje federacije od UN. (Rezolucija 750 iz 1992. godine), jer podrazumeva postojanje dve suverene države sa jednakim pravima u njenim okvirima. U Rezoluciji 750 se, međutim, govori o "jedinstvenom suverenitetu" Republike Kipar. Kiparski Turci su imali i dodatne zahteve od UN (jednak broj ministara iz obe zajednice u zajedničkoj vladi, rotacija u Predsedništvu umesto izbora Predsednika i podpredsednika, itd.), ali se svi oni u suštini svode na održavanje suvereniteta države kiparskih Turaka u budućoj federaciji, odnosno time u konfederaciji.

40 U zaključcima koje je ova komisija pripremila se kaže: "Geografski položaj Kipra, duboke

indirektnih efekata prijema, vezanih za područje jugoistočne Evrope, odnosno grčko-turske odnose. Prvo pitanje koje se nameće je – koji Kipar će se uključiti u EU? Ako bi to bio južni deo ostrva, odnosno grčki Kipar, postavlja se pitanje šta će se desiti sa severnim Kiprom, hoće li on postati nezavisna država, ili će se pripojiti Turskoj, ili će se vremenom integrisati u "evropski Kipar"? Predsednik vlade Turske je krajem 1995. godine izjavio da će Ankara anektirati severni deo ostrva ako se Kipar uključi u EU.⁴¹

Nije lako dati odgovor na ova pitanja u ovom momentu. Već samo uključivanje grčkog Kipra u EU podrazumeva priznavanje postojanja dve kiparske države, što je neprihvatljivo i za kiparske Grke i za EU. Denktaš je upravo to imao na umu izjavivši da se prijemom Kipra u EU efektno rešava kiparski problem "na bazi dve odvojene države" i putem "enozisa kroz EU".⁴² Ovo svakako nije perspektiva u kojoj kiparski Grci vide svoje uključivanje u EU, jer oni očekuju da će ovo rešenje u budućnosti da omogući postojanje jedinstvene države na ostrvu. Oni polaze od toga da su ekonomski uspesi njihove države, koja je dostigla per capita dohodak za svoje građane od preko 11.000 USD, koja je glavna destinacija mediteranskog turizma i pravi raj za strane banke i korporacije, postali privlačni u toj meri ("demonstracioni efekt") da sami po sebi "odvraćaju" od težnje da se ponovo pribegne starim rešenjima.⁴³ Osim ekonomskih argumenata, Grčka je upotrebila i "argumente" koji proističu iz njenog članstva u EU, odnosno predlagala je da se turski zahtev za carinsku uniju sa Evropom poveže sa pregovorima o primanju Kipra u EU. Međutim, prvo je Turska veoma nervozno reagovala izjavivši da prijema Kipra u EU ne može da bude dok je ostrvo podeljeno, a onda je i EU odbacila predlog Grčke jer je krajem 1995. godine prihvatila carinsku uniju sa Turskom.

Kako god da se reši ovaj "čvor", očigledno je da se pridruživanjem Kipra EU ne rešava pitanje podele ostrva, jer ta podela u nekakvom vidu ostaje i dalje. Teško je reći kako bi to uticalo na grčko-turske odnose. Privlačnost analogija može nas uputiti na sličnost odnosa dve zajednice na Kipru u

veze koje ga, posle dva milenijuma, smeštaju u prostor evropske kulture i civilizacije, intenzitet evropskih uticaja kako u pogledu zajedničkih vrednosti kiparskog naroda tako i u pogledu organizacije kulturnog, političkog, ekonomskog i društvenog života njegovih građana, značaj razmene svih vrsta sa Zajednicom, bez sumnje svedoče o evropskom karakteru identiteta Kipra i opravdavaju njegovo opredeljenje da se pridruži Zajednici" (cit. prema: *Quelles frontieres pour l'Union europeenne?*, "Ramzes 1996", Paris, p. 271).

41 Vidi: "Politika", 21. 12. 1996, str. 5.

42 Cit. prema: John Redmond, nav. delo, p. 28.

43 Kiparski Turci takođe pokušavaju da pokrenu privredni razvoj kroz turizam. Smatra se da će postojati "prirodna tendencija ove miroljubive koegzistencije da jača kada Kipar postane član EU, ako to bude dozvoljeno" (John Redmond, nav. delo, p. 33).

kontekstu pridruživanja EU, sa situacijom u podeljenoj Irskoj (o čemu se u EU ne raspravlja mnogo), ili na situaciju kada je samo jedna Nemačka godinama bila član EZ, da bi joj se kasnije pridružila i druga – ali i ovde su analogije samo ilustracije.

Prema tome, ostaje da se vidi kako će na Kipru izgledati rešenje u situaciji kada partneri imaju konkurentske predloge. Dosadašnji naponi su bili "kompletni neuspeh",⁴⁴ jer su involvirane strane (pre svega Grčka i Turska) bile važni strateški partneri na koje se ne može vršiti preveliki pritisak, a takođe i zato što su zakoni bipolarne funkcionalizacije ipak u osnovi delovali pa je otvoreni sukob i zbog toga izostajao. Evropski naponi da se reši kiparski problem između ostalog, propali su i zbog toga što čuveni evropski "koncert sila" još uvek deluje, premda bi trebalo da bude daleka istorija, čak i u takvim partnerskim organizacijama i projektima kao što je EU. "Evropski koncert sila" sada ne dovodi do ratova ali se jasno ogleda u neefikasnosti u suočavanju sa krizama koje utiču na regionalnu i kontinentalnu bezbednost. Upravo je ta neefikasnost veliki poen u rukama SAD, koje se time promovisu kao jedina efikasna globalna sila, premda i one znaju da se izvesna kartelizacija moći ne može izbeći.⁴⁵ SAD i UN su preuzele primat u rešavanju kiparske krize pošto EZ nije bila u stanju da reaguje na tursku invaziju na ostrvo 1974. godine. Evropa je zato morala da podrži i pomaže mirovne predloge UN. Posle izbora na Kipru 1993. godine i izjava Kleridesa kojima se distancira od "skupa ideja", EU traži podršku UN za svoj plan pridruživanja Kipra Uniji. UN i SAD daju podršku, ali se iz reagovanja Turske vidi da dva "načina razmišljanja" o rešavanju kiparske krize, u kontekstu grčko-turskih odnosa i bezbednosti istočnog Mediterana, i dalje nastavljaju da postoje. Partnerstvo i konkurencija idu sve više zajedno, i to je jedna od glavnih karakteristika međunarodnih odnosa u postbipolarnom periodu.

3. Razgraničenja u Egeju

Problemi teritorijalnog, morskog, podmorskog i vazdušnog razgraničenja u Egejskom moru između Grčke i Turske predstavljaju, uz kiparski problem, najvažnije i najspornije pitanje njihovih međusobnih odnosa. Kao i kiparsko pitanje, ono nikada nije bilo rešeno na zadovoljavajući

44 Vidi šire: *The Problems of Cyprus*, Adolphi Papees 234, IISS, London, 1988/89.

45 Kartelizacija međunarodne moći je neizbežna već i zbog toga što je, bar za dogledno vreme, nemoguće izbeći "prelivanje" globalne ekonomske konkurencije u političku sferu. Imanentne opasnosti koje taj proces sa sobom donosi ne mogu se za sada sprečiti na drugi način, osim onim što nazivamo "kartelizacijom", a što je još uvek nedovoljno uobličeno i formalizovan proces čiji je najvidljiviji segment "Grupa 7".

način za obe strane i uvek je aktuelno. Pojedini autori pitanje razgraničenja u Egeju stavljaju na drugo mesto, iza kiparskog problema, po opasnosti za izbijanje grčko-turskog sukoba i bezbednost celog regiona, ali izgleda da po nekad događaji "ne znaju" za takva rangiranja.⁴⁶

Mediteran je poluzatvoreno more i ni jedna od 22 države na njegovim obalama ne može da ostvari pravo na 200 nautičkih milja tzv. ekskluzivne ekonomske zone (EEZ), a da se ta zona ne ukrsti sa nekom drugom EEZ. Ako bi sve zemlje u ovom regionu zatražile EEZ, Mediteran više gotovo ne bi imao otvoreno more. Zbog toga nije neobično da od 45 postojećih međudržavnih granica na moru, samo njih devet je delimično ili potpuno definisano međudržavnim sporazumima.⁴⁷ Polazeći od ovih činjenica, izgledalo bi da je problem razgraničenja jedan od uobičajenih i "normalnih" problema u Mediteranu. Ali, nije tako.

Razgraničenja u Egeju kao deo grčko-turskih odnosa predstavljaju probleme geopolitičkog i geostrateškog karaktera, a u novije vreme se sve više govori i o geoekonomskoj dimenziji. Ovaj geopolitički aspekt se može još i dalje, istorijsko-civilizacijski, utemeljivati u nasleđu sukoba između osvajačke Turske, koja nije ni začetnik ni nastavljac prastare mediteranske civilizacije, i podjarmljene Grčke, civilizacijskog žarišta Evrope, ali i "nukleusa" koji oko sebe vidi samo varvare.⁴⁸

46 Noć između 30. i 31. januara 1996. godine protekla je u "bliskom susretu" ratnih brodova Grčke i Turske u blizini ostrva Imije, na čiji suverenitet obe zemlje polažu pravo, s tim što se Turska do skoro uzdržavala da o tom svom pravu govori glasno. Na energični zahtev SAD obe strane su se povukle i odnele sa ostrva zastave, simbole suvereniteta. Grčka štampa je svoju vladu optužila za poraz, dok je vlada uzvratila da se mora voditi računa o realizmu (vidi: "Politika", 1. 2. 1996, str. 3.)

47 Galo Carrera, *Proportionality Concepts in Maritime Boundaries: Length and General Direction of the Coast*, Mediterranean Social Sciences Review, Malta, 1993, No. 2, p. 55.

48 "S jedne strane Evropa, a s druge Azija, kontrast stare sedentarne civilizacije i pokretne herde - sve same različitosti, ali takve koje prizivaju i na vrednovanje. S jedne strane, novi srednjovekovni došljaci kontinentalne orijentacije i svetonazora, s druge strane antička talasokratija dobro ukotvljena u egejskom (i crnomorskom) bazenu koji je njen istinski 'mare nostrum': Konstantinopolis, Smirna, Solun, Atina i egejska ostrva - staro su i istinsko grčko životno tržište; s jedne strane ekspanzivni islam i njegova civilizacija, ali u neizvornim oblicima i koji od Stambola tek treba stvoriti islamsko životno žarište, sa druge strane starije hrišćanstvo koje padom vizantijskog Konstantinopolisa doživljava jedan od najtežih udaraca; s jedne strane, krvavo insistiranje na kolonijalnom posedu i blizina i pripadnost Evropi karakteriziranoj inovacijama i revolucionarnim razvojem; s druge, isto takvo krvavo insistiranje na oslobodilačkim procesima; srednji vek i petrificiranost odnosa. U novije vreme pohodi, odmazde i pokušaji komadanja Turske i grčevita borba Turske za integritet; zatim, prava i kriva savezništva u I svetskom ratu, s jedne strane pobednici, s druge poraženi; i onda razmene stanovništva što se ne zaboravlja decenijama. S druge strane ekonomska i civilizacijska razvijenost koja se ne boji suočavanja sa 21. vekom, s druge dojmivi primeri srednjeg veka i na prostranim područjima, i u odnosu na velik broj

Za razumevanje strateške dimenzije grčko-turskih sporova bitan je njihov međunarodnopravni aspekt, pošto se obe države pozivaju na legalitet svojih zahteva i pretenzija. Razgraničenja u Egeju čine deo Lozanskog ugovora kojim je Grčkoj pripalo više od 3000 ostrva i ostrvca. Međunarodna zajednica, međutim, Grčkoj nikada nije priznala pravo da Egejsko more smatra svojim unutrašnjim morem što bi podrazumevalo da ostvaruje suverenitet nad njim. Istorijski oblik grčkog etničkog prostora je nekad, doduše, Egeju davao status "grčkog jezera", ali se Grci nisu održali na maloazijskom kopnu. Prema tome, Grčka je posle Lozanskog ugovora morala da se podvrgne autoritetu međunarodnopravnog regulisanja pitanja teritorijalnog mora, kontinentalnog praga, epikontinentalnog pojasa, ekskluzivnih ekonomskih zona (u novije vreme), itd.

Egejski problem je zbirni naziv za niz "manjih" velikih problema. Jedan od najznačajnijih obuhvata problem suvereniteta nad ostrvima u Egejskom moru. Pošto su Pariskim sporazumom 1947. godine Dodekanska ostrva pripala Grčkoj, na prvi pogled izgledaju uverljiva česta turska pozivanja na "neravnotežu" koja je time stvorena. Ovome treba dodati i činjenicu da su gotovo sva veća grčka ostrva po geografskom položaju bliža turskom nego grčkom kopnu. Egejsko more je, geostrateški gledano, zatvoreno more, jer se mogu veoma lako postavljati prepreke i prekidati komunikacije. Ono je, osim toga, i malo more (180.000 km²), što znači da se na njemu može lako ostvariti dominacija jedne sile. Zbog svega toga Turska ovaj prostor prikazuje kao jedan od najvažnijih razloga za svoj tradicionalni osećaj "zatvorenosti". Od prvog svetskog rata ona se smatra bezbednosno okruženom zemljom. Na severu su Rusi sa kojima je vodila 13 ratova, uz velika teritorijalna pomeranja i sa opštom tendencijom povlačenja. Na zapadu su Grci i njihova ostrva uz samu tursku obalu (poneka od njih i na svega nekoliko kilometara daljine). Na jugu su Arapi, sa kojima (posebno sa Sirijom) Turska ima teritorijalne probleme. Jedini "izlaz" je otvoreno more na jugu, što potencira geostrateški značaj Kipra za Tursku.

Polazeći od geostrateškog značaja i karakteristika Egejskog mora, kao i sopstvenog osećaja zatvorenosti, Turska upozorava da grčka ostrva mogu da posluže u ofanzivne svrhe i često insistira na potrebi da ona budu u potpunosti demilitarizovana. Grčka, međutim, posle turske invazije na Kipar, pozivajući se na Montrejske ugovore iz 1936. godine i na pravo svih zemalja na samoodbranu, smatra da su "turske ofanzivne akcije" prouzrokovale

stanovnika; zatim preorijentacija u odnosu na shvatanje pretnji i opasnosti - za Grčku nekada je to bila pre svega slovenska opasnost sa severa što posle drugog svetskog rata poprima vid opasnosti i od Varšavskog ugovora. Ali, danas glavnu opasnost za Grčku više ne predstavljaju Sloveni i Varšavski ugovor, nego saveznička i natovska Turska" (Radovan Pavić, nav. delo, str. 228).

nužnost da ona militarizuje neka od svojih ostrva. Pod turskim ofanzivnim akcijama se ne misli samo na okupaciju dela kiparske teritorije, već i stvaranje 4. turske armije na egejskoj obali (tzv. egejska armija), sa štabom u Izmiru i izvan komandne strukture NATO-a a sa jakim ofanzivnim potencijalima.⁴⁹

Ukoliko sa međunarodnopravnog pređemo na širi, strateški plan, bezbednosni rizici su ipak veći za Grčku, iako blizina grčkih ostrva turskoj obali navodi na drugačiji zaključak. Postoji više razloga za ovakvu procenu. S obzirom na sadašnji broj stanovnika dve zemlje (Grčka 10,5 miliona, Turska 61 milion) i različite stope demografskog rasta (Grčka ispod 1%, Turska preko 2%), jasno je da je sve više izražen demografski debalans u perspektivama dve zemlje.⁵⁰ Zatim, turska armija je druga po snazi u NATO-u, odmah posle američke. U Turskoj postoje značajne političke snage koje smatraju da sva egejska ostrva koja su udaljena do 50 km od turske obale pripadaju Turskoj.⁵¹ Ako se sve ovo ima u vidu, jasno je da su grčka ostrva u slabijem odbrambenom položaju ukoliko dođe do turske agresije. Stoga nije neobično, pogotovu posle iskustva sa Kiprom, što Grčka reaguje veoma nervozno na svaki turski potez u vezi sa suverenitetom ostrva u Egeju, kao što se to dogodilo i krajem januara 1996. godine, polazeći od toga da bi invazija Turske na neko od njih bio casus belli.

Ima mnogo izjava o tome šta koja država smatra povodom za rat u ovom području. Za Tursku bi to, prema izjavi bivšeg premijera Tansu Čiler, bilo grčko proširenje teritorijalnih voda sa 6 na 12 nautičkih milja. Turskoj je, takođe, važno područje istočne Trakije, kao Grčkoj njena ostrva u Egeju, pa bi tu takođe mogao da važi nekakav simetrični i uzajamni casus belli. Na žalost, mnogo su ređe realističke izjave o potrebi uzajamnosti i kompromisa.

49 Vidi: Athanassios G. Platios, *Prospects for naval arms control in the eastern Mediterranean*, u knjizi: A. Furst, V. Heise, S. Miller (eds.), *Europe and Naval Arms Control in the Gorbachev Era*, SIPRI, Oxford University Press, 1992, p. 258. Turska, međutim, upozorava da je ovu armiju formirala tek 1975. godine, kao odgovor na militarizaciju grčkih ostrva (vidi: R. Pavić, nav. delo, str. 236).

50 Pritom treba imati u vidu da je turska egejska obala jedno od turskih ekonomskih i životnih žarišta, a grčka ostrva se nalaze u fazi demografske depopulacije.

51 Turska je 1973. godine, u vreme kada je Grčka prolazila kroz period političke nestabilnosti, objavila mapu u vezi sa pravima na istraživanje i eksploataciju podmorskih bogatstava, na kojoj je izvršeno unilaterano razgraničenje egejskog morskog dna između dve zemlje, i to po principu podjednake udaljenosti medijanske linije od grčke i turske obale. Ova jednostrana podela Egeja ostavila je mnoga grčka ostrva na turskoj strani mape (vidi: Athanassios G. Platios, nav. delo, p. 256). Uprkos grčkim protestima da se time narušava njen suverenitet, Turska je nastavila sa istraživanjima morskog dna uz prisustvo svojih ratnih brodova, što će biti stalni izvor napetosti i "rata nerava", uključujući i dovođenje dve zemlje do ivice rata marta 1987. godine.

kao što je ona koju je dao grčki ministar poljoprivrede Cumakis tokom egejske krize početkom 1996. godine: "Emocije i patriotska osećanja postoje, ali pamet mora da prevlada. Moramo da shvatimo korelaciju snaga u regionu, da nismo tu sami, da nismo centar sveta i da moramo da živimo u koegzistenciji sa drugima".⁵² Bivši grčki premijer Papandreu je bio neuporediv u kombinovanju zapaljivih političkih izjava i umerenih realističkih poteza, ali su takve pojave vezane uglavnom za pojavu harizmatičkih političkih ličnosti. Realizam o kome govori Cumakis je, međutim, za spoljnu politiku, pogotovu malih zemalja, uvek bolji od postojanja bilo kakvih harizmi.

Drugi problem u Egeju, takođe povezan sa mogućnošću stvaranja ratne situacije – a svi su problemi u Egeju međusobno povezani i samo se iz analitičkih razloga mogu odvojeno razmatrati – odnosi se na pitanje razgraničenja teritorijalnih voda, odnosno širine grčkog teritorijalnog mora. Zbog velikog broja ostrva, njihove razasutosti i malih dimenzija Egeja, pitanje širine teritorijalnog mora ima veliki značaj, jer se i Turska i sve države crnomorskog basena (uključujući i Rusiju) mogu dovesti u nepovoljan položaj. Prema Lozanskom ugovoru teritorijalne vode Grčke (i Turske) iznose tri nautičke milje. Grčka je svoje teritorijalne vode proširila 1936. godine na šest nautičkih milja, na šta Turska, zbog tadašnjih povoljnih međusobnih odnosa, nije reagovala, a i sama je, na osnovu Ženevske konvencije o teritorijalnim vodama iz 1958. godine izvršila ovo proširenje (1964. godine). Novija konvencija o pravu mora (UNCLOS) iz 1982. godine i Sporazum iz 1994. godine o implementaciji njenog dela XI daju pravo državama da svoje teritorijalne vode prošire na 12 nautičkih milja. Turska je neprekidno upozoravala da takvo proširenje ne može da prihvati jer ono faktički od Egeja pravi "grčko jezero",⁵³ a novembra 1994. godine je Tansu Čiler izjavila da bi na takav potez Grčke odgovorila "okupacijom grčkih ostrva u roku od 24 sata". Ova izjava je usledila pošto je turski Parlament ovlastio vladu da deluje u ovom smislu. Prethodno je grčka Skupština ratifikovala pravo na 12 milja teritorijalnih voda, ali je njegovu primenu odložila za neku drugu priliku.⁵⁴

Turski izvori navode podatak da bi u slučaju proširivanja grčkih teritorijalnih voda, one obuhvatale 71,53% Egeja (sada 35%), a samo 19,71% bi se moglo smatrati otvorenim morem (sada 56,2%).⁵⁵ Koridor za prolaz brodova ka otvorenom moru u centralnom Egeju (tamo gde brodovi iz Crnog

52 Cit. prema: "Politika", 6. 2. 1996, str. 5.

53 Vidi u: Wilson, A., *The Aegean Dispute*, Adelphi Papers No 155, IISS, London, 1979/80, p. 13-14; 22-23.

54 Vidi u: "Politika", 20. 9. 1995, str. 5.

55 Vidi: J. E. Marsh, *Turkey and UNCLOS III: Reflections on the Aegean*, u: *The Aegean Issues: Problems and Prospects*, Ankara Foreign Policy Institute, 1989, p. 223-228.

mora ulaze kroz Bosfor u Egejsko more i obrnuto) u tom slučaju više ne bi postojao.⁵⁶ Iznoseći ove podatke Turska se poziva na čl. 300 Konvencije iz 1982. godine tvrdeći da bi priznavanje Grčkoj 12 milja teritorijalnih voda vodilo "zloupotribi prava". Na ove primedbe Grčka odgovara da se radi o njenom neotudivom i međunarodnopravno priznatom pravu i da nema govora o tome da ga se ona odrekne, ali ipak u praksi, realistički procenjujući situaciju, ona odlaže njegu primenu.

Pitanje teritorijalnih voda je u direktnoj vezi sa problemom ostrva u Egejskom moru. Grčka ostrva smatra integralnim delom svoje nacionalne teritorije, kojima dakle takođe pripadaju teritorijalne vode od 12 milja. Pošto se, u tom slučaju, "crta jednake udaljenosti"⁵⁷ ne može povlačiti od turskog do grčkog kopna, već od grčkih ostrva do turskog kopna, jasno je da bi Turskoj pripao veoma uzan pojas teritorijalnih voda. Turska se u ovom slučaju poziva na stav da su grčka ostrva samo "prirodni produžetak" maloazijskog kopna, sa čijeg se potopljenog dna izdižu. Na osnovu toga bi proizlazilo da bi celo područje, sve do crte jednake udaljenosti između grčke i turske obale, trebalo da pripada Turskoj (što je i demonstrirano na pomenutoj turskoj mapi iz 1974. godine). Međutim, za ovaj argument o "prirodnom produžetku", u slučaju Egeja ne postoji dovoljno dokaza, jer "geografija pokazuje geološki kontinuitet u celom području".⁵⁸ Prema tome, pošto oko ovih pitanja (povlačenje linije podjednake udaljenosti, da li ostrva uopšte imaju pravo na kontinentalni prag i epikontinentalni pojas) ne postoje nesporna međunarodnopravna pravila, jasno je da će se ona rešavati ili odnosom snaga ili nekim razumnim kompromisom.

Osim problema koji proističu iz teritorijalnih (ostrva) i pomorskih razgraničenja između Grčke i Turske, ozbiljne nesuglasice postoje i u "vazduhu" Egeja, odnosno oko kontrole vazdušnog prostora. Grčka je još 1931. godine predsedničkim ukazima odredila vazdušni prostor iznad svojih ostrva na deset milja, iako su se teritorijalne vode prostirale do udaljenosti od šest milja. Danas se Grčka poziva na ovo svoje "istorijsko pravo", jer je Čikaškom konvencijom o međunarodnoj civilnoj avijaciji iz 1945. godine regulisano da se suvereni vazdušni prostor država određuje u granicama

širine njihovog teritorijalnog mora. Turska do 1975. godine nije postavljala ovo pitanje, ali je to učinila onda kada su počeli veoma opasni "vazdušni susreti" avijacija dve NATO članice, i to gotovo svakodnevno.

U vreme kiparske krize 1974. godine Turska je uvela kontrolu granica s obavezom prijavljivanja duž srednje linije Egejskog mora za sve avione koji lete prema Turskoj. Grčka je reagovala tako što je proglasila nesigurnim celokupni vazdušni prostor regiona, zbog čega su mnoge vazdušne kompanije obustavile letove. Tek 1980. godine Turska je ponovo priznala prethodno stanje.

Svi ovi problemi veoma opterećuju odnose na južnom krilu NATO-a, pa se govori o "svojevrsnom trojanskom ratu" u njegovim okvirima. Grčka je između 1974. i 1980. godine bila izvan vojnog krila NATO-a, a i danas se u ovom području teško može komandovati iz štabova NATO-a stacioniranih u Italiji. NATO pokušava da reorganizacijom sistema komandovanja i kontrole poboljša efikasnost i osigura stabilnost na svom južnom krilu, ali za sada bez većeg uspeha.

Jedna od ideja ove reorganizacije je da se osnuje štab NATO-a za brza dejstva, sa sedištem u Solunu, za šta Grčka pokazuje veliki interes, ali protivljenje Turske onemogućuje realizaciju. Ovo protivljenje je turski ministar odbrane aprila 1995. godine definisao u pozitivnom smislu kao tri "uslova" Grčkoj: prvo, da odustane od proširenja teritorijalnih voda u Egeju; drugo, da prvi rotirajući komandant višenacionalne divizije za brza dejstva u Solunu bude Turčin; treće, da osnivanje dva štaba NATO-a u Larisi (kontinentalnog i vazduhoplovnog) bude istovremeno i da prostor odgovornosti kontinentalnog štaba obuhvati samo kontinentalni deo Grčke a ne i njena ostrva u Egeju. Grčka je "iste sekunde" odbacila ove predloge.⁵⁹ Ona ne krije da smatra da ovo nisu samo turska "razmišljanja". Predlozi za ublažavanje napetosti u Egeju "iz Vašingtona i Brisela" su, krajem osamdesetih godina, obuhvatali praktična pravila da se izbegnu sukobi "na terenu". Iz istih centara je sugerisano da se za potrebe Egeja može adaptirati sovjetsko-američki sporazum o sprečavanju incidenata na otvorenom moru iz 1972. godine. Predlagane su procedure blagovremenog obaveštavanja o svim planovima vazdušnih i pomorskih vežbi, u duhu KEBS-a. Kasnije se prešlo i na implementaciju mehanizama jačanja poverenja u okviru šireg koncepta bezbednosti posle kraha bipolarizma. Ideja je u tome da se malim koracima omogući postizanje "velikih" rešenja.

Rasplamsavanje krize na prostorima bivše Jugoslavije i sve otvorenija konkurencija "vašingtonsko-briselskog" i "evropskog" stila rešavanja postbipolarnih konflikata u jugoistočnoj Evropi (Balkan, Kipar, Egej), uticali

56 Grčki "odgovor" glasi: Postoji pravo neškodljivog prolaza kroz teritorijalne vode zemalja prema odredbama obe konvencije (1958, 1982), čime se samo kodifikuje međunarodno običajno pravo. Ali, naravno, postoje brojna praktična pitanja (u vezi sa ratnim brodovima, obaveštavanjem, itd) koja i u tom slučaju ostaju otvorena.

57 Crta jednake udaljenosti se povlači onda kada ne postoji sporazum i saglasnost susednih država o razgraničenju epikontinentalnog pojasa.

58 Vidi: Loretta Malintoppi, *Selected problems of maritime delimitation in the Mediterranean: the treatment of islands*, "Mediterranean Social Sciences Review", Malta, 1993, No. 2, p. 53.

59 Vidi u: "Politika", 5. 4. 1995, str. 2.

su na Grčku da radikalnije izrazi svoje distanciranje od ovih predloga saveznika, koji je sve dublje uvlače u "bilateralu" sa Turskom, a sve manje ukazuju na "obaveze" saveznika koje proističu iz međunarodnih ugovora i strateških saveza. Pre navedenog "predloga" turskog ministra odbrane u vezi sa problemima u Egeju, pojavio se memorandum četiri članice NATO-a (Nemačke, SAD, Velike Britanije i Italije), u kome one traže da Grčka usvoji predloge tadašnjeg generalnog sekretara NATO-a Vilija Klasa o regulisanju spornih pitanja između Grčke i Turske u Egeju. Iz grčkog ministarstva odbrane je stigao odgovor da bi usvajanje ovog rešenja značilo uspostavljanje "kosuvereniteta" u Egeju, odnosno stvaranje "Kipra broj dva".⁶⁰ Grčka odlučnost je, početkom februara 1996. godine, zaustavila čak i Ričarda Holbruka, čiji je uspeh u Dejtonu podstakao nade u SAD da će on biti u stanju da preseče i kiparsko-egejski čvor. Bivšem američkom podsekretaru je jednostavno rečeno da zbog drugih obaveza grčke vlade ne može da bude primljen u Atini. Tadašnji grčki ministar inostranih poslova T. Pangalos je u to vreme izjavio: "Američki je stav da Grčka i Turska moraju da reše sporove pregovorima. Takvo gledište podudara se sa turskim pristupom i mi ga ne prihvatamo".⁶¹ Grčka ne prihvata pregovore jer smatra da je Egejski problem rešen na međunarodnopravnom nivou odgovarajućim multilateralnim ugovorima i sporazumima. Ona je spremna da spor prepusti Međunarodnom sudu pravde u Hagu, ali Turska daje prednost bilateralu, uz "malu pomoć" prijatelja iz Vašingtona i Brisela.

Za to vreme armije dve članice južnog krila NATO-a se ubrzano naoružavaju. Grčka i Turska su najveći kupci modernog naoružanja od svih članica NATO-a, iako su ekonomski daleko slabije od njih. Grčka troši 7% svog bruto nacionalnog dohotka na odbranu, što je najveći procenat među članicama NATO-a, dok Turska troši 5%.⁶² Turska armija poseduje 5.000 tenkova, pet puta više od Velike Britanije, dok Grčka ima 3.000 tenkova, isto kao i Nemačka.⁶³ Turska je samo od SAD tokom 1994. godine kupila naoružanje u vrednosti od 2,5 milijarde dolara, pa je te godine bila drugi

60 Zamenik grčkog ministra odbrane Nikos Kuris nazvao je "predloge koji se čuju u poslednje vreme za sređivanje pitanja komandovanja i kontrole u Egeju... najgorim u poslednjih 20 godina... Dvojno rešenje u vezi sa pitanjem operativne komande u Egeju koje se predlaže imalo bi, gledano dugoročno, za Grčku isti rezultat kao i regulisanje kiparskog pitanja krajem pedesetih godina." (Cit. prema: "Politika", 31. 3. 1995).

61 Cit. prema: "Politika", 6. 2. 1996, str. 5. Na izjavu T. Čiler da su "pored Imije još hiljadu malih ostrva u Egeju turska teritorija", Pangalos je uzvratilo: "Zemlji koja ne poštuje ljudska prava, koja dovodi u pitanje status quo kakav je uspostavljen posle Drugog svetskog rata i temelji spoljnu politiku na nasilju i pretnji silom, nema mesta u Evropi". (Isto).

62 Vidi u: Robert McDonald, *Alliance Problems in the Eastern Mediterranean - Greece, Turkey and Cyprus*, Part II, Adelphi Papers, No 229, IISS, London, 1988, p. 74.

63 Vidi u: "Politika", 20. 1. 1995, str. 4.

najveći kupac američkog oružja, odmah posle Izraela. U grčkoj štampi je početkom 1995. godine objavljena sledeća prognoza: "Ako Turska nastavi istim ritmom da se naoružava, do 1998. godine će u odnosu na Grčku raspolagati sa vojnom nadmoći u Egeju koja će se kretati u različitim vrstama naoružanja od 2,5:1 do 7:1".⁶⁴

Zajednički saveznici Grčke i Turske u Vašingtonu i Briselu, dakle, rade na smirivanju permanentne opasnosti od sukoba dve zemlje, a u isto vreme ih, uprkos njihovim ekonomskim problemima, stimulišu da se utrkuju u kupovini oružja. Bezbednost i stabilnost kroz gomilanje oružja je oduvek bila ekstravagantna koncepcija, osim za trgovce oružjem i zemlje kojima oni plaćaju poreze.

I pored "dvostrukosti" koja je, izgleda, obeležje stila rešavanja prvih kriza u postbipolarnom periodu, grčko-turski odnosi u Egeju od početka 1996. godine ulaze u fazu kada se likovi interesa i pretenzija unutrašnjih i spoljnih "delatnih faktora" u ovom području jasnije i iskazuju i uočavaju. Za razliku od "Ilijade", kada su novi sukobi sve više potiskivali sećanje na početke i uzroke trojanskog rata, sukobi u Egeju postaju sve transparentniji, ali, na žalost, to ih ne približava rešenju.

4. Grčko-turski odnosi u postbipolarnom periodu i bezbednost na Mediteranu

U prirodu bipolarizma u međunarodnim odnosima grčko-turski odnosi, kao što je pokazano, predstavljali su glavni problem na južnom krilu NATO-a. Važnost ovih odnosa proisticala je iz strateške uloge dve zemlje u suočavanju sa rivalskim blokom. Iako su u ovom smislu bile jednake, Turska je ipak bila nešto "jednakija". Smatralo se da ona ima centralnu i isturenu ulogu "suočavanja" sa mogućom sovjetskom ekspanzijom iz crnomorskog regiona, kao i protiv arapskih i iranskih izazova na bliskom Istoku.⁶⁵ SAD, NATO i EU su o tome permanentno morali da vode računa, ne zanemarujući pritom (previše) ni Grčku. Oscilacije u odnosima dve supersile (hladni rat, detant) odražavale su se takođe na manju ili veću osetljivost Zapada u vezi sa turskim zahtevima za uključivanje u EU (EZ), ili u vezi sa eskalacijama napetosti u grčko-turskim odnosima.⁶⁶

64 Cit. prema: "Politika", 8. 2. 1995, str. 5.

65 Vidi: John Redmond, nav. delo, p. 34.

66 Mnogi zapadni analitičari smatraju da je Turska napravila veliku grešku zato što nije zajedno sa Grčkom podnela zahtev za prijem u EZ krajem sedamdesetih godina. Da se to desilo, verovatno bi obe zemlje bile odbijene, pošto bi se EZ držala principa podjednakog tretmana dve zemlje. Međutim, Turska to tada, iz različitih, uglavnom unutrašnjepolitičkih razloga, nije učinila, a vojni puč 1980. godine je uticao da se pitanje u članjenja odloži do

Evropa je u odnoscima na ovaj problem, pogotovu kada se radi o odnosima sa Turskom, u delikatnijoj situaciji nego SAD. Za izgradnju njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike veoma je važno da Turska bude "unutra",⁶⁷ ali bi ekonomski i drugi razlozi više nalagali da ova zemlja "za sada" ostane "spolja" (bar kada se radi o EU). Sa jedne strane je značaj turskog sekularizma i podvrgavanja zapadnim vrednostima za šire odnose Zapada i muslimansko-arapskog sveta, a sa druge unutrašnji oružani konflikti u Turskoj, njeno povremeno "priebegavanje" vojnim režimima,⁶⁸ ili jačanje partija islamskofundamentalističke orijentacije. Za SAD sve ovo važi u mnogo manjoj meri.⁶⁹

U drugoj polovini osamdesetih godina, sa jačanjem perestrojke u SSSR-u i sve dubljim promenama na istoku Evrope, smanjenjem vojnih napetosti i uspešnim pregovorima o razoružanju na relaciji Istok-Zapad, kao i sa pregovorima o putevima za izgradnju poverenja i sigurnosti (CSBM), izgledalo je da će svi ovi procesi neminovno umanjiti strateški značaj Grčke, a posebno Turske, za bezbednost zapadnih zemalja. Turska je sa izvesnom zabrinutošću pratila sumrak bipolarizma, očekujući da će ekonomska i politička distanca Zapada da se kompletira i bezbednosnim udaljavanjem.⁷⁰ U ovom periodu, doduše, Turska je ojačala svoje bilateralne odnose sa SAD, ali to joj nije bila dovoljna kompenzacija.

Kriza i rat u Golfu 1990-91. godine preokrenuli su ovaj trend. Odigravši veoma važnu ulogu na strani protiviračke koalicije u ovim događajima, Turska je učvrstila i proširila svoj strateški značaj u okviru zapadnog savezništva. Opšta evolucija bezbednosnih preokupacija od

ponovnog uspostavljanja demokratije 1983. godine. Turska je tek 1987. godine formalno zatražila prijem u EZ, ali je odgovarajuća Komisija 1989. godine negativno ocenila ovaj zahtev, navodeći razloge ekonomske, političke, finansijske, demografske pa čak i religijske i kulturne prirode (vidi: John Redmond, nav. delo, p. 33). Turska je ovu odluku primila sa velikim negodovanjem. Pitanje je da li je samo koincidencija to što od tada neprekidno jača islamskofundamentalistička Partija prosperiteta, koja se otvoreno zalaže za prekid "gledanja na Zapad" i "okretanje Istoku".

67 U vreme bipolarizma se podrazumevalo da bi tursko distanciranje od Zapada bilo u strateškom interesu Sovjetskog Saveza.

68 To se u periodu posle Drugog svetskog rata dogodilo tri puta: 1960, 1971. i 1980. godine.

69 "U stvarnosti, američka strategija se nije promenila još od tridesetih godina ovog veka: orijentiše se na zadržavanje kontrole nad naftnim rezervama kako bi određivala cenu. Od toga je zavisila i zavisice budućnost dolara i, shodno tome, hegemonističke relacije u odnosu na Evropu i Aziju" (Režis Debre, *Apel za čovečnost*, prema: "Politika", 1. 2. 1996, str. 5.).

70 Turski profesor Duygu Sezer pomalo rezignirano kaže: "Turska je uvek išla prema Zapadu i gledala na Zapad... ali na kraju, ona je ostala pozadi" (Duygu Bazoglu Sezer, *Prospect for Southern European Security: A Turkish Perspective*, u knjizi: Roberto Aliboni (ed.), *Southern European Security in the 1990s*, Pinter Publishers, London and New York, 1992, p. 135).

problema na relaciji Istok-Zapad ka kompleksu Sever-Jug pojačala je relativan strateški značaj Mediterana u odnosu na centralnu Evropu, a samim tim i ulogu Turske.

Tadašnji predsednik Turske Turgut Ozal ponudio je SAD, jedini osim Saudijske Arabije, korišćenje nacionalne teritorije za vođenje rata protiv Iraka.⁷¹ Ta je odluka kasnije doprinela jačanju veza između Turske i SAD, ali će i evropske članice NATO-a, koje su se po oceni SAD u golfskoj krizi ponašale neodlučno i kalkulantski, oceniti da je uloga Turske u postbipolarnom svetu jačanja regionalnih, etničkih i nacionalnih protivurečnosti i sukoba još značajnija nego što je bila ranije. Turska je okružena nestabilnim područjima "visokog rizika", kao što su Balkan, Kavkaz, centralna Azija, bliski i srednji Istok. U svim ovim područjima ona bi, prema projekcijama svojih strateških zapadnih saveznika, mogla da odigra stabilizirajuću ulogu u mogućim kriznim situacijama u budućnosti, a ujedno bi bila primer islamske zemlje koja je uspela da postane prosperitetna i moderna demokratija opredeljujući se za sekularne i zapadne vrednosti.

Postavlja se pitanje da li je Turska u stanju, i da li ima interesa i volje, da odigra ulogu koju joj Zapad nudi? Jasno je da od odgovora na ovo pitanje u velikoj meri zavisi i razvoj grčko-turskih odnosa, kao i stabilnost na istočnom Mediteranu. Dva faktora u tom smislu igraju ključnu ulogu: prvo, spoljnopolitička bezbednosna situacija Turske, i drugo, njen unutrašnjepolitički razvoj.

Spoljnopolitički i bezbednosno Turska u postbipolarnom periodu ima veoma povoljnu situaciju, čak po nekim mišljenjima "najbolju u 70 godina postojanja ove zemlje".⁷² Turska je oduvek insistirala na svom osećanju

71 Opozicija u Turskoj je optuživala Ozala da je u to vreme vodio ličnu politiku na neustavan način, smatrajući da su ovi potezi bili veoma rizični zbog mogućnosti da Irak na njih odgovori raketama ili na neki drugi način. Ozal je, međutim, računao sa tim da će u tom slučaju i NATO imati neke obaveze prema Ankari. Doduše, ima turskih autora koji smatraju da, u celini gledano, Turska nije jedan od "velikih dobitnika" u Golfskom ratu. Američka odluka da pad Sadama Huseina prepusti iračkim Kurdima, u čemu oni nisu uspeali, dovela je do njihovog masovnog egzodusa prema Turskoj. Turska je zatvorila granice i time prouzrokovala smrt velikog broja ljudi. Turska smatra da irački Kurdi imaju velikih izgleda da postignu neku vrstu samostalnosti, što bi se veoma negativno odrazilo na kurdsko pitanje u Turskoj. Postavljanje kurdskog nacionalnog pitanja, po ovim mišljenjima, moglo bi da dovede do fundamentalnih promena u celom ovom regionu. Prema tome, glavni dobitnici u golfskom ratu su Iran, Sirija i Kurdi, a SAD i V. Britanija su "ponovo na Bliskom Istoku, sa ulogom koja podseća na onu koju su imali u "istočnom pitanju". Kriza je Turskoj donela samo potvrđivanje strateškog značaja, ali više na Bliskom Istoku nego na evropskom kontinentu" (Duygu Bazoglu Sezer, nav. delo, p. 126).

72 Vidi: Morton I. Abramowitz, *Dateline Ankara: Turkey after Ozal*, Foreign Policy, 1993, No 91, p. 164. Abramovic je bio podsekretar u američkom Stejt Departmentu za obaveštajne i istraživačke poslove, a zatim i ambasador u Ankari.

ugroženosti i zatvorenosti sa svih strana, ali je u novijem periodu došlo do važnih promena u vezi s tim. Iračka vojna snaga je u dva izgubljena rata znatno oslabljena. Iran je takođe oslabljen u dugogodišnjem ratu protiv Iraka i sada nastoji da ojača svoju ekonomsku i vojnu moć, ali je još daleko od toga da predstavlja vojnu pretnju za Tursku.⁷³ Sirija, koja poseduje jake vojne potencije, sada je bez sovjetske podrške i u ozbiljnim ekonomskim teškoćama. Sa svojim istorijskim rivalom, Rusijom, Turska sada nema čak ni zajedničku granicu. Odnosi dve zemlje se značajno menjaju, uz povremene oscilacije.⁷⁴ Najzad, sa Grčkom Turska ima loše odnose, ali Grčka ne može da bude za nju vojna pretnja. Prema tome, pošto su njeni konkurenti na svim stranama oslabili (osim Grčke), jasno je da je Turska znatno poboljšala svoj položaj u bezbednosnom smislu, pa njene pretenzije na status regionalne sile nisu bez osnova. Turgut Ozal je ove pretenzije početkom devedesetih godina znatno proširio, najavljujući u "novootomanskom" stilu da će 21. vek biti u znaku Turske. Kasnije će se ta egzaltacija smiriti, zbog spoljnih i unutrašnjih problema Turske.

Unutrašnji problemi Turske predstavljaju glavnu prepreku na njenom "putu na Zapad". Ekonomski problemi proističu iz nemogućnosti da privreda koja raste po stopi od nekoliko procenata godišnje omogući razvoj stanovništvu čiji je demografski rast 2,2%. Osim toga, visok stepen podržavljenosti privrede i korupcija uslovljavaju trocifrenu inflaciju koja u sadejstvu sa visokom nezaposlenošću predstavlja nepremostivu prepreku za postizanje onih ekonomskih pokazatelja koji su nužni "orijentiri" za ulazak u EU. Drugi unutrašnji problem Turske je njen vojni obračun sa Kurdima koje predvodi PKK.⁷⁵ U ovom ratu je angažovano 30% vojnih snaga Turske i značajan procenat njenog budžeta, a veliki broj mrtvih stalno konfrontira Evropu, pošto otvara izuzetno osetljivo pitanje samoopredeljenja naroda i pokreće mehanizme zaštite ljudskih i nacionalnih prava koji su ugrađeni u EU i OEBS.⁷⁶ Treći unutrašnji problem Turske koji opterećuje njene

73 Uticaj Irana, koji je regionalni konkurent Turskoj u Golfu, bi mogao da se negativno odrazi na tursku unutrašnju stabilnost, pošto ova zemlja pomaže islamske fundamentaliste i turske Kurde i njihovu partiju (PKK).

74 Turska je bila prva zemlja NATO-a koja je od Rusije, 1992. godine, kupila vojnu opremu (vidi u: Marton I. Abramowitz, nav. delo, p. 165).

75 Turska ne priznaje Kurde kao nacionalnu manjinu (premda je devedesetih godina i u ovom pitanju zabeležena lagana evolucija), pozivajući se na Ugovor iz Lozane koji manjinski status predviđa samo za religijske grupacije, dakle u Turskoj samo za nemuslimane. Pošto su Kurdi muslimani, formalno se na njih ne odnose odredbe ugovora iz Lozane (vidi u: Doygu Bazoglu Sezer, Turkey in the Post-Cold War Era: Evolving Domestic and Foreign Policy Trends and Challenges, the Southeast European Year Book 1994-95, p. 527).

76 Zbignjev Bžežinski ne pokazuje ovu "evropsku osetljivost". Odgovarajući na pitanje novinara da li američka podrška uspostavljanju muslimanske države u Bosni i Hercegovini i

strateške odnose sa Evropom jeste jačanje islamskog fundamentalizma. Posle pobede proislamske Partije prosperiteta na izborima decembra 1995. godine mnogo je manje onih i unutar i izvan zemlje koji potcenjuju moguće domete ovog izbornog rezultata.⁷⁷

Kakav god bio bilans i balans spoljnih i unutrašnjih faktora koji opredeljuju važnost Turske za Zapad (SAD i EU), a taj je bilans različit u različitim sredinama koje ga prave, činjenica je da ne može da bude u evropskom interesu da "odgurne" Tursku, niti ona to može da učini. Evropa je prinuđena da svoje tržište proširi na sve mediteranske zemlje i bliski Istok, kako bi opstale u trci sa SAD i "azijskim faktorima" (Kina, Japan, zemlje jugoistočne Azije),⁷⁸ a to proširenje je teško zamislivo bez Turske. To su geoekonomske realnosti koje se još uvek nedovoljno vide i prepoznaju, ali koje imaju apsolutni prioritet u savremenim diplomatskim i strateško-vojnim nadmetanjima.

istovremeno suprotstavljanje kurdske autonomiji, posebno u Turskoj, predstavlja politiku "duplog standarda", on odgovara: "Postoji mnogo standarda na osnovu kojih se procenjuje neka spoljna politika, i postoji mnogo faktora koji opredeljuju odnose SAD i drugih zemalja. Mi ne možemo ljudska prava da uzimamo kao jedini takav faktor koji određuje sveukupnost naših odnosa... Mi želimo da sa Turskom imamo dobre geopolitičke odnose jer je Turska strateški ključna zemlja u ovom delu sveta. Ona je ključna u odnosu prema Centralnoj Aziji, Rusiji, Srednjem Istoku, i zbog toga mi ne možemo da podredimo sveukupnost naših odnosa sa Turskom pitanju Kurda" (cit. prema: "Eurobalkans", Aegina, 1995, No 18, p. 47). Bžežinski koristi prednost naučog radnika koji nije obavezan da, vodeći računa o državnim interesima i zvaničnoj politici sopstvene zemlje, realpolitiku sakriva iza morala i međunarodnog prava, već može da stvari nazove njihovim pravim imenom. Pa ipak, u svom odgovoru je delimično promašio pitanje: "dvostruki standardi" su vezani za primere kada se različito postupuje u istim (ili sličnim) situacijama, a odgovor Bžežinskog obrazlaže pravo svake zemlje da sama odmerava težinu pojedinih faktora prilikom donošenja spoljnopolitičkih odluka.

77 Erbakan je februara 1996. godine, na večeri u Parlamentu koju je priredio za ambasadore islamskih zemalja u Ankari, izjavio: "Mi ćemo osloboditi Jerusalim. Ja pozdravljam islamsku revoluciju u Iranu. Kada ja budem premijer mi ćemo oterati čekić snage - turske zapadne saveznike čiji avioni, posle zalivskog rata, kontrolišu prostor nad severnim Irakom" (cit. prema: "Politika", 13. 2. 1996, str. 5). Ovakve izjave ne moraju da asociraju na apokaliptična predviđanja o sukobima civilizacija, ali se ne smeju ni zanemarivati. Na pitanje da li će Evropa "pustiti" Islam "na ovu stranu Bosfora", kao što je to učinila pre šest vekova, odgovor je da je Islam u Evropi već šest vekova a da nije došlo do pravog susreta civilizacija, što je jedino moguće rešenje. Odgovor NATO-a na ovo pitanje bi bio da Turska ne predstavlja vrata za prodor islamskog fundamentalizma, već upravo branu njegovom razvoju.

78 Predsednik svetske trgovinske organizacije Renato Rudiero izjavio je početkom 1996. godine da se u ovoj organizaciji predviđa da će do 2020. godine u svetu biti oformljene četiri velike zone slobodne razmene: APEC (SAD, Pacifik, Azija); NAFTA proširena na celu Latinsku Ameriku; EU proširena na Rusiju i Mediteran; i "transatlantska zona" (SAD, EU). Vidi u: "Politika", 19. 1. 1996, str. 6.

Ako ne može Evropa bez Turske, da li može Turska bez Evrope? Šta bi u tom slučaju bile njene spoljnopolitičke alternative i orijentacije? Moguće bi bilo da se ona intenzivnije angažuje u traganju za novim oblicima saradnje u regionu Crnog mora, pošto je bila inicijator stvaranja Organizacije za ekonomsku saradnju država u regionu Crnog mora (BSECO). Zatim, Turska već "ispituje teren" za stvaranje tzv. Turskog Komonvelta, koji bi okupio bivše sovjetske republike Centralne Azije sa pretežno turskim stanovništvom. Najzad, moguće je i tursko okretanje arapskim zemljama na bliskom Istoku, i njeno jačanje veza sa Islamskom Konferencijom, a možda i stvaranje zajedničkog bliskoistočnog tržišta. Pa ipak, mali su izgledi da će Turska "okrenuti leđa" Evropi. Bezbednosne implikacije takvog njenog eventualnog poteza, uključujući tu i njene odnose sa Grčkom, bile bi sasvim neizvesne.⁷⁹

Za Grčku kraj bipolarizma nije bio tako povoljan kao za Tursku. Slabljenje i raspad SSSR, kao i ukidanje Varšavskog pakta, nisu značili mnogo za grčku bezbednost jer je, kao što je rečeno, od 1974. godine neprijatelj sagledavan na drugoj strani. Rat u Golfu i njegove reperkusije po strategiju NATO-a u Mediteranu odrazili su se i na afirmaciju strateškog značaja Grčke za stabilnost jugoistočne Evrope i istočnog Mediterana, ali ne u onoj meri u kojoj to važi za Tursku. U isto vreme, grčki odnosi sa Turskom su se pogoršali u svim domenima od 1990. godine, kada je poslednji put došlo do "otopljanja" za vreme susreta dva premijera na samitu NATO-a u Londonu. Tokom rata u Golfu, Grčka je pokušavala da ukaže na paralelu između iračke okupacije Kuvajta i turske invazije na Kipar, ali američko oslanjanje na Tursku je raspršilo sve grčke nade da bi taj argument ("dvostruki standardi") mogao da ima odjeka.

Neuspeh Grčke da u okviru NATO-a izdejstvuje odlučnije rešavanje kiparskog pitanja i ostalih spornih pitanja svojih odnosa sa Turskom, čemu

79 "Na Istoku se za Tursku nalazi neizvestan i nesiguran svet, sa kojim ona nije bila povezana dugo, dugo vremena" (Duygu Bazoglu Sezer, nav. delo, p. 135). Ovaj autor u jednom drugom tekstu smatra da je rastuća turska izolacija od Evrope najveći izazov sa kojim se suočila turska spoljna i bezbednosna politika u posthladnoratovskoj eri. Isto bi tako bilo veoma neizvesno i rizično ukoliko bi Grčka pala u iskušenje da u pobedi islamista u Turskoj vidi sopstvenu šansu da povрати svoj značaj kao čuvara zapadnih interesa u jugoistočnoj Evropi i istočnom Mediteranu. Za sada u radovima grčkih spoljnopolitičkih analitičara prevladuje mišljenje da je rešenje grčko-turskih problema nezamislivo u uslovima nekakvog "civilizacijskog raskršća", do koga bi eventualno došlo u budućnosti na ovim prostorima: "Faktori budućeg kompromisa mogu se zasnivati samo na pretpostavci da Turska, kao i Grčka, prihvati zapadne vrednosti... Turska se nalazi na raskrštnici velikog izbora između evropske i bliskoistočne orijentacije. Kao Francuska i Nemačka posle Drugog svetskog rata, Turska i Grčka moraju da zakopaju geopolitičke podele iz prošlosti, prihvate i poštuju teritorijalni status kvo nastao posle Drugog svetskog rata, i odluče da odbace korišćenje (ili pretnje korišćenjem) sile u međusobnim odnosima" (Vidi: Theodore A. Coulombis, Prodromos Jannas, nav. delo, p. 396.)

je doprinelo i američko-tursko približavanje, uticao je da se Grčka okrene EU (gde nema ni Turske ni SAD, bar formalno gledano). Međutim, i na ovom putu će se pojaviti teškoće i prepreke, koje proističu iz suštine postbipolarnog perioda i kartelizacije svetske moći.

Grčka je još sredinom osamdesetih godina bila suočena sa činjenicom da se našla među "disidentima" EZ (zajedno sa Danskom i Irskom), jer su ove tri zemlje bile praktično marginalizovane odlukom da se ponovo oživi Zapadnoevropska unija (WEU), u kojoj one nisu bile članice. Grčko tumačenje reaktiviranja WEU kao pokušaja njene marginalizacije⁸⁰ nije sasvim realno, je su za to postojali i drugi važni razlozi, ali je sigurno da je već tada počelo da se uobličava stanovište o "promenljivoj geometriji" odnosno "različitoj brzini" uspostavljanja evropskog jedinstva, sa posebnim akcentom na njenoj zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici.

Međutim, u prvim godinama postbipolarizma Grčka će doživeti od EU i WEU još jedan, mnogo jači udarac. U Mastrihtu je decembra 1991. godine odlučeno da Grčka može da bude uključena u WEU⁸¹ a ta je odluka realizovana marta 1995. godine. Premijer Micotakis se iz Mastrihta trijumfalno vratio u Atinu, izjavivši da će od tada "granice Grčke određivati i granice Evrope".⁸² Grčka je ovaj uspeh smatrala posebno značajnim jer je jačanje veza sa EU i WEU, kao i svoje prisustvo u vojnom krilu "evropske arhitekture" sagledavala kao bitan faktor konsolidacije svoje bezbednosne pozicije. Međutim, deklaracija Saveta ministara WEU sa sednice održane juna 1992. godine u Petersbergu predstavljala je za nju novo otrežnjenje. Posle odluke da Grčka postane član WEU, a pre nego što je ta odluka stupila na snagu, nova interpretacija (iz Petersberga) člana 5 "Ugovora iz Brisela" (osnivačkog akta WEU) utvrđuje da se obaveza pružanja pomoći članici koja postane žrtva agresije ne primenjuje u slučaju da napad dolazi od strane članice NATO-a.⁸³ Ako osamdesetih godina nije bilo sasvim jasno da li je odluka o reaktiviranju WEU bila (samo) u funkciji marginalizacije Grčke iz spoljnopolitičke i bezbednosne komponente integracije Evrope, sada nije bilo sumnje da je ova odluka u direktnoj vezi sa grčko-turskim odnosima. Ne krijući razočaranje, Grci su ovaj potez WEU nazvali "flagrantnim nedostatkom solidarnosti" i "davanjem podrške Ankaru za vojnu avanturu".⁸⁴

80 Vidi: Yannis G. Valinakis, *Southern Europe between detente and new threats: the view from Greece*, u knjizi: Roberto Aliboni (ed.) *Southern European Security in the 1990s*, pp. 62-63.

81 Turska je pridruženi član WEU.

82 Vidi u: Yannis G. Valinakis, *La Greece dans la nouvelle Europe*, Politique Etrangere, Paris, 1994, No 1, p. 225.

83 Ibid.

84 Grčka ne uspeva da ubedi Evropu, ili ova to ne želi da veruje, da je njena "turkoflija"

Grčka je ipak morala da se prilagodi "realizmu" Evrope, koja takođe nije sasvim samostalan faktor globalne politike, niti je unutar sebe jedinstvena (ove dve karakteristike se međusobno prožimaju i uslovljavaju). Ovo će se jasno pokazati u najtežoj krizi postbipolarnog perioda – onaj na prostorima bivše Jugoslavije – koja će se negativno odraziti i na grčko-turske odnose.

Grčka je odlučno podržala jedinstvo Jugoslavije kao faktor stabilnosti u regionu i u tom smislu je pružila (neuspešno) otpor nemačkom pritisku decembra 1991. godine da EU prizna Sloveniju i Hrvatsku. Grčka je poteze bivših jugoslovenskih republika ocenila kao secesiju, iako je bila protiv toga da se one nasilno zadrže u Jugoslaviji. Smatrala je da prvo treba pronaći kompletno političko rešenje za krizu u Jugoslaviji pa onda donositi konkretne odluke na nivou EU. Grčka je veoma dobro znala da je bilo kakvo menjanje postojećih granica na Balkanu otvaranje Pandorine kutije,⁸⁵ pošto ni jedna granica u ovom regionu nije potpuno i multilateralno nesporna, i upravo se to i dogodilo. Granice su nasilno promenjene, i ta će činjenica imati dugoročno dejstvo, bez obzira na to kako bude rešeno "jugoslovensko pitanje" i kako se budu dalje razrešavali problemi na Balkanu. Jedna od novih država nastalih na tlu bivše Jugoslavije, Makedonija, zbog svog imena je odmah postala velika preokupacija Atine koja pokušava da ubedi zapadne saveznike da bi država sa takvim imenom bila stalni izvor nestabilnosti u regionu.

zasnovana na činjenicama. Ponekad se nudi argument da je neshvatljivo da u Evropi ima zemalja koje zaziru od snažne, ujedinjene Nemačke, koja je evropska i demokratska zemlja, a Grčka se smatra paranoičnom zemljom zbog straha od Turske "koja je mnogo manje evropska i demokratska" i uz to "naoružana do zuba". Posle najnovije krize u Egeju krajem januara 1996. godine, Evropski parlament je u rezoluciji o ovom pitanju pomenuo "evropske granice" u Egeju, što je izazvalo odobravanje u Atini, ali odmah zatim je stigla i dopuna: "Komisija EU potvrđuje solidarnost sa svojim članom, ali ne znači da se opredeljuje povodom legalnosti bilo grčkog, bilo turskog stava. (Cit. prema: "Politika", 20. 2. 1996, str. 5).

- 85 Bivši grčki premijer Papandreu je u intervju u atinskom dnevniku "Ta Nea" od 16. septembra 1992. godine "ocrtao" scenario mogućeg rata na Balkanu. Ako se "proširi nasilje na Kosovu", Turska bi mogla da ponudi pomoć Albaniji za vojnu intervenciju u SRJ. To bi odmah sukob proširilo i na Makedoniju, što bi izazvalo bugarsku intervenciju. Pošto bi u tom slučaju Zapadna Trakija bila pod "velikim pritiskom", Grčka se boji da bi Turska u tom području mogla da učini neki "potez", i time uvuče i Grčku u rat. Bez obzira što su mnogi turski i albanski zvaničnici davali izjave u kojima se tvrdi da ove zemlje neće moći da "sede i mirno gledaju" neko pretpostavljeno "proširenje nasilja na Kosovu", ovaj ratni scenario nije realan. Pre svega, čak i da se desi ono što Papandreu predviđa, Turskoj bi više odgovaralo da ojača svoju poziciju koordinirane akcije sa zapadnim saveznicima (OUN, EU). Osim toga, da bi Turska pomogla Albaniji, ona mora da koristi bugarsku teritoriju, što je takođe nerealno. Postoje i brojni drugi razlozi zbog kojih se ovakvi "scenariji" ne mogu uzimati kao utemeljena i pouzdana predviđanja.

Turska je, sa svoje strane, događaje na tlu bivše Jugoslavije od početka interpretirala kao pokušaj agresivnog srpskog nacionalizma da se proširi na račun muslimanskog stanovništva u Bosni i Hercegovini i na Kosovu putem stvaranja tzv. Velike Srbije.⁸⁶ Posle "novootomanske" faze T. Ozala, koji je pokušavao da formira "antisrpsku koaliciju" u regionu Balkana i izvan njega, došlo je do "realističke" evolucije Turske, koja je procenila da se njeni strateški interesi u ovom području mogu efikasnije sprovesti posrednim mehanizmima podrške i pomoći bosanskim muslimanima, kao i kroz multilateralne forme delovanja (mirovne snage UN, NATO-a, itd). Ankara je svesna da problemi na Balkanu direktno utiču na njene odnose sa Grčkom, pošto etnički sukobi na ovim prostorima mogu lako da evoluiraju ka oružanim sukobima među državama, pa zato nastoji da jačanjem bilateralnih veza (pre svega sa Bugarskom, Albanijom i Makedonijom)⁸⁷ u ovom području obezbedi širi manevarski prostor, ali u isto vreme i "okruži" Grčku stavljajući je u diplomatski inferioran položaj.

Grčka se boji da bi turska pozicija u međunarodnim odnosima još više ojačala ukoliko poraste njen uticaj na Balkanu. Već posle rata u Golfu je otpočela da se oseća bojazan da bi jačanje regionalne uloge Turske moglo da naruši odnos snaga u istočnom Mediteranu.⁸⁸ Tako ojačana, Turska bi mogla da uspešno lobira u zapadnoj Evropi, SAD i UN da se rešenja u Egeju i na Kipru pronađu na štetu Grčke.

Iz svega što je izloženo može se zaključiti da postoje brojni istorijski i savremeni, geostrateški i politički faktori koji uslovljavaju da kompleks grčko-turskih odnosa izlazi iz "normalnih okvira" bilateralnih veza dve zemlje, i predstavlja značajan faktor regionalne i globalne bezbednosti i stabilnosti. Strateški, politički i ekonomski značaj ove dve zemlje je takav da faktori koji poseduju uticaj i moć u regionu ne mogu da jednostavnim

86 Vidi u: Sabri Sayari, *La Turquie et la crise Yugoslave*, Politique Etrangere, Paris, 1992, No 2, p. 315

87 Turska je priznala Makedoniju februara 1992. godine, samo nekoliko časova pošto je grčki ministar inostranih poslova zamolio svog turskog kolegu, na sastanku u Davosu, da sačeka odluku EU (vidi: Ekavi Athanassopoulou, *Turkey and the Balkans*, "The International Spectator", Roma, 1994, No 4, p. 57).

88 Grčki premijer Micotakis je izjavio na televiziji 20. 1. 1991. godine: "Novi svetski poredak će se roditi iz pepela rata, posebno u našem regionu. Dok Turska nudi pomoć i baze, i ozbiljno ugrožava iračku ekonomiju, bilo bi neodgovorno i ludu, ali i pogibeljno, ako Grčka ostane samo posmatrač". (Cit. prema: Ekovi Athanassopoulou, nav. delo, p. 58). Odluku UN da Turska učestvuje u mirovnim snagama u Bosni uprkos primedbama Rusije i svih balkanskih država osim Hrvatske, Grčka interpretira kao indicaciju da Zapad već vidi Tursku kao stabilizacioni faktor na Balkanu. U jednoj svojoj izjavi grčki ministar inostranih poslova Pangalos je Turskoj pridao svojstvo "američkog nadzornika na Balkanu" (ibid, p. 59).

pritisakom, ili na neki drugi način, nametnu rešenja, već se trude da deluju na širem planu, stvarajući "okvir stabilnosti" u kome bi "nerešive protivurečnosti" grčko-turskih odnosa postale manje nerešive. Grčka i Turska su svesne da same ne mogu da reše sopstvene probleme (odnosno, Grčka je toga svesna mnogo više nego Turska), pa nastoje da obezbede delotvornu pomoć sa strane, što samo po sebi legitimizuje spoljna traganja za miroljubivim formulama rešavanja grčko-turskih odnosa. Takve su situacije neizbežne kada dve zemlje svoje odnose doživljavaju u optici igre čiji je zbir nula (zero sum game). Ta optika zamagljuje polja zajedničkih interesa, a "izoštava" područja konfrontacija.

Postbipolarni period je još više usložnio i onako komplikovane jednačine grčko-turske i istočnomediterranske bezbednosti, jer je ukinuta ideološka funkcionalizacija (koja formalno znači izvesno "pojednostavljanje") pojedinih nacionalnih interesa, tako da je njihovo sve autonomnije oblikovanje i međusobno sučeljavanje izvor novih i još uvek nedovoljno artikuliranih izazova. I pored negativnih iskustava iz proteklih nekoliko godina, kada je multilateralna diplomatija uz neke pozitivne znala da povuče i niz pogrešnih poteza koji su raspirivali umesto da gase krizna žarišta, valja očekivati da će upravo ta iskustva poslužiti kao pouka da treba respektovati nove faktore i šire aspekte bezbednosti koje naravno treba neprekidno i intenzivno proučavati.

Dr. Zoran STANOJEVIĆ

GREEK-TURKISH RELATIONS AND SECURITY AT THE MEDITERRANEAN

SUMMARY

In the post-bipolar period Greek-Turkish relations are potentially the greatest challenge for the security of South-Eastern Europe and the Eastern Mediterranean as well as a source of a possible conflict in this region. The same holds true for the previous period, the period of bipolarity, but since all regional and local conflicts were submitted to the imperatives of the cold war this made the severe conflicts between the two countries settle and control comparatively successfully. In that regard membership of the two countries in NATO played the most important role. It still does at present, although NATO has entered a stage of searching for its new role and objective.

The paper analyzes the issues which are of crucial significance for the mutual security of Greece and Turkey, as well as some broad aspects of the regional and global security. The first part studies the most significant developments and characteristics of Greek-Turkish relations in the 20th century or since the end of the World War I till

the end of bipolarity in international relations in early 1990s. Then, in the next two parts the author considers two dominant factors which make Greek-Turkish relations strained and these are the Cypriot problem and the problem of fixing of demarcation sea-submarine and air lines between the two countries in the Aegean Sea. The last part of the paper analyzes the relations between the two countries in the post-bipolar period, considering their impact on the security of the Balkans and Mediterranean.

Numerous historical and contemporary socioeconomic and geopolitical factors make the whole range of Greek-Turkish relations exceed the "normal frameworks" of bilateral relations of the two countries. Strategic, political and economic significance of the two countries is such that the factors of power and influence in the region cannot impose solutions by simply making a pressure on the two parties, or to do it in some other way, but they try to act broadly by creating "a framework of stability", making "unsolvable discrepancies" in Greek-Turkish relations less unsolvable. Within such phenomenon resulting from strengthening of multilateralism as an important characteristic of the post-bipolar world and establishment of the cartel balance of power at the global level the author basically identifies two "ways of thinking" on the modes of mediation in the Greek-Turkish disputes, and this can also be applied to some other critical points, particularly those in the Balkans. One is coming from Europe which is making attempts to get united and in this way to finally get out of the trap of functionalization and marginalization it had fallen in early 20th century as well as to start resolving its own problems independently. The other thinking is being formed by the group of countries, international organizations and agreements relying primarily on the Atlantic alliance. In the period of post-bipolarity these two "ways of thinking" cooperate but also compete with each other. In this way they endeavour to consolidate their influence and respectability and thus win better positions in the world socioeconomic competition which is presently at its peak. Greece and Turkey are aware that they alone cannot settle their disputes. Therefore, they try to ensure efficient external assistance, what by itself makes legitimate and legal mediations and involvements in their affairs.

The post-bipolar world has made even more complex the already complicated equation of the Greek-Turkish and East Mediterranean security, because the ideological functionalization of some national interests has been eliminated (that formally means a certain "simplification"), and thus their more and more autonomous shaping and mutual confrontation is a source of new and not sufficiently articulated challenges. It is realistic to expect that this is a long-term trend which should be carefully and continuously observed.

Mirko STOJČEVIĆ¹

UDK 327(495:497)

Biblid 0025-8555,48(1996)

Vol. XLVIII, br. 3, pp. 275-290

Izvorni naučni rad

Septembar 1996.

**GRČKA SPOLJNA POLITIKA:
IZMEĐU ZAPADA I BALKANA**

ABSTRACT

The paper presents the basic determinants of the Greek foreign policy, its international political and institutional frames as well as the existing or possible security risks for Greece. There have been analyzed the internal determinants of the Greek foreign policy, the open questions in its relations with Turkey, FYR of Macedonia and the policy of Greece to the Yugoslav crisis and other Balkan countries. The role of the NATO and European Union in the Greek foreign policy has also been studied as well as the Balkan cooperation as its special component. The author suggests that it is neither the Atlantic, nor European nor Balkan component of the Greek foreign policy that can separately produce satisfactory solutions for the Greek foreign policy and security challenges. It is, however, necessary to make a balance between all three elements, what is probably going to be the basic direction in the Greek foreign policy in the near future.

Uvod

Kraj hladnog rata i promene u Evropi i na Balkanu koje su usledile donele su Grčkoj nove spoljnopolitičke izazove a takođe i ponovo otvorile neka pitanja iz prošlosti. Moderna grčka spoljna politika koja datira od priznavanja njene nezavisnosti od strane evropskih sila 1832. godine, može se grubo podeliti u tri perioda. Prvi period, koji je trajao do grčko-turskog sukoba 1922. godine, karakterisao je određeni

¹ Mirko Stojčević, asistent u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

ekspanzionizam mlade grčke države čiji je glavni spoljopolitički motiv bio da dođe u posed delova tradicionalnih grčkih maloazijskih oblasti koje su još uvek bile pod turskom vlašću i pri tome je koristila i diplomatska i vojna sredstva. Drugi period, koji je trajao do 1974. godine, karakterišu napori niza grčkih vlada, demokratskih i autoritarnih, da očuvaju jedinstvo grčke države pred izazovima Drugog svetskog rata i građanskog rata koji je potom usledio. Treći period, koji traje do danas, može se označiti kao period diversifikacije grčkih spoljopolitičkih veza dodajući pored bliskih odnosa sa SAD, i jačanje veza sa Evropskom zajednicom, čiji je član u međuvremenu postala, kao i bliže kontakte sa Istočnom Evropom i naročito njenim balkanskim zaleđem.²

Zajednički element za sva ova tri perioda, mada nešto manje izražen u drugom nego u ostalima, je grčki odnos prema Turskoj i njena percepcija Turske kao glavne opasnosti za bezbednost Grčke. Može se praktično reći da su, za sve vreme od sticanja nezavisnosti, sve važnije spoljopolitičke inicijative Grčke bile motivisane, direktno ili indirektno, stvaranjem povoljnijeg odnosa snaga prema Turskoj. To je, iako na prvi pogled izgleda paradoksalno, bio motiv i povlačenja Grčke iz vojnih struktura NATO-a 1974. godine.³ Iako je taj potez imao za kratkoročnu posledicu jačanje turskog uticaja u NATO-u, dugoročan cilj tog poteza je bio da se dramatičnije grčko nezadovoljstvo politikom NATO-a tokom kiparske krize i izvrši određeni pritisak u pravcu balansiranijeg odnosa grčkih saveznika iz NATO-a prema grčko-turskom sukobu ubuduće. Izvesan rezultat je postignut tako da kad se Grčka u potpunosti vratila u vojno krilo NATO-a 1980. godina, oformljen je i "grčki" štab NATO-a u Larisi kao protivteža "turskom" u Izmiru, koji je postojao od ranije.

Druga glavna preokupacija grčke spoljne politike odnosi se na njenu severnu granicu i odnose sa balkanskim susedima. Između ostalog, to je bio važan element pri odlučivanju Grčke o pristupanju NATO-u 1952. godine, tri godine posle završetka građanskog rata u kome su i grčki severni susedi indirektno imali određeni uticaj. Tekuće grčke preokupacije oko Makedonije i njenog imena i grčko shvatanje uzroka i suštine tog problema vuku korene iz perioda građanskog rata 1944-1949 godine.⁴

2 Constans Dimitri, Challenges to Greek Foreign Policy: Domestic and External Parameters, u Constans, D. and Stavrou, T., editors: Greece Prepares for Twenty First Century, The Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C. Baltimore and London, 1995, p. 60.

3 Odluka Karamanlisove vlade.

4 Constans, Dimitri, Challenges to Greek Foreign Policy: Domestic and External Parameters, u Constans, D. and Stavrou, T., editors: Greece Prepares for Twenty First Century, The Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.,

Glavne determinante grčke spoljne politike

1) Unutrašnje determinante

Suočavanje Grčke sa starim i novim spoljopolitičkim izazovima u znatnoj meri je pod uplivom unutrašnjeg političkog i ekonomskog razvoja, kao i obrnuto, spoljopolitički događaji imaju važan uticaj na njena unutrašnje-politička kretanja. Ta povezanost i neodvojivost spoljne i unutrašnje politike na primeru Grčke je vrlo jasno izražena.

Ka političkoj stabilnosti. Kraj osamdesetih i početak devedesetih godina je period koji karakteriše izražena politička nestabilnost u Grčkoj. Ta nestabilnost odražavala se i na način na koji je Grčka reagovala na krize koje su se dešavale u njenom okruženju ili su je direktno involvirale.

Vlada PASOK-a je 1989. godine donela novi izborni zakon koji je doveo do praktično neodlučnih rezultata na izborima u junu i novembru 1989. godine. Kao posledica toga formirane su dve prelazne koalicije. Prva se sastojala od Nove demokratije i Koalicije levice unutar koje je dominirala Komunistička partija, a druga od sve tri vodeće političke partije, Nove demokratije, PASOK-a i Koalicije levice. Pored, sa istorijske tačke gledišta, značajnog okupljanja partija desnice i levice na kormilu zemlje prvi put posle okončanja građanskog rata, te privremene koalicije su olakšale prelazak vlasti sa levice na konzervativne snage a takođe i demonstrirale podršku praktično celog grčkog političkog spektra evropskoj orijentaciji zemlje. Ipak, politička stabilnost zemlje nije ostvarena ni nakon izborne pobede Nove demokratije u aprilu 1990. budući da je Nova demokratija ostvarila samo neznatnu većinu (152 poslanička mesta od 300).⁵

Pritisnut ozbiljnim ekonomskim teškoćama i nesigurnom parlamentarnom većinom, premijer Konstantin Micotakis je bio suočen sa rastućom opozicijom u sopstvenoj partiji. Njegova otvorena konfrontacija sa ministrom spoljnih poslova Antonisom Samarasom znatno je smanjila prostor za njegov uticaj na spoljopolitičke događaje. Događaji koji su bili katalizator te konfrontacije su vezani za Makedoniju. Oni su vremenom prerasli okvir unutarpartijskih razmimoilaženja i dostigli tačku kad je stvoren jedan svojevrsan "ideološki" rascep koji se proširio preko celog grčkog političkog spektra. Ta različita gledanja na "Makedonsko pitanje" imala su u narednom periodu vidnu ulogu u restrukturiranju grčkog političkog miljea. Struje koje su imale jače izraženu nacionalističku crtu posle godina provedenih u senci izbile su tada u prvi plan.

Baltimore and London, 1995, p. 61.

5 Valiunakis, Yannis, Greece's Security in Post Cold War Era, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1994, p. 22.

Restruktuiranje političke mape Balkana raspadom SFR Jugoslavije i bojazan od regionalne nestabilnosti koja može ugroziti grčku bezbednost bili su glavni elementi koji su uticali na opšte jačanje nacionalizma. Dezintegracija Jugoslavije dovela je, po grčkom viđenju, do nove faze u razvoju "Makedonskog pitanja" u septembru 1991. godine kada je održan referendum o nezavisnosti u toj bivšoj jugoslovenskoj republici. Izjava ministra spoljnih poslova Samarasa da Grčka nikada neće priznati nijedan politički entitet koji nosi grčko istorijsko ime Makedonija označilo je jednu političku poziciju koju je podržao znatan deo grčkog političkog establišmenta kao i dobar deo grčke javnosti. Premijer Micotakis u tom trenutku je zastupao znatno blažu poziciju.

Na sastanku ministara spoljnih poslova zemalja članica Evropske zajednice u decembru 1991. godine Samaras je uspeo da EZ donese odluku o tri uslova koje Makedonija treba da ispuni da bi bila priznata od strane EZ, što je protumačeno kao podrška EZ Grčkoj. To je donelo dodatnu podršku grčkog javnog mnjenja Samarasovoj poziciji i istovremeno smanjilo manevarski prostor premijera Micotakisa. A. Samaras je skoro postao nacionalni heroj a nacionalistička struja je i dalje dobijala na zamahu uprkos tome što naknadni događaji, posebno odnosi sa Evropskom zajednicom vezani za "Makedonsko pitanje", nisu bili tako povoljni za Grčku kao što je u jednom momentu to izgledalo. Grčko javno mnjenje nije moglo da razume kako EZ ne shvata i ne uvažava istorijske dimenzije kao i revizionističke implikacije imena "Republika Makedonija" i zastave sa simbolom Vergine koje je usvojila ta bivša jugoslovenska republika. Do proleća 1992. godine nacionalistička struja je uzela toliko maha da je čak i pominjanje nekakvog kompromisa oko imena "Makedonija" izgledalo politički samoubistveno. U takvoj situaciji, premijer Micotakis, skloniji kompromisnom rešenju, je u aprilu otpustio ministra spoljnih poslova A. Samarasa ali je tek u jesen te godine došlo do nekog smirivanja situacije. Tada je Grčka, na predlog Francuske, prihvatila otpočinjanje procesa arbitraže i prijema bivše jugoslovenske republike u UN pod imenom Bivša jugoslovenska republika Makedonija.⁶

Događaji oko Makedonije su u grčkoj javnosti i na političkoj sceni izazvali emocije ravne onim vezanim za kiparsku krizu početkom sedamdesetih. Ti događaji su i u narednim godinama imali znatan uticaj na unutrašnji politički razvoj. Oni su ujedno doveli do određenog nezadovoljstva Grčke potezima Evropske zajednice po tom pitanju i dali pečat grčkim stavovima prilikom dogovaranja oko Ugovora iz Maastrichta.

6 Valinakis, Yannis. Greece's Balkan Policy and "Macedonian Issue". SWP, Ebenhausen, 1992. p. 12 i dalje.

Na prevremenim parlamentarnim izborima u oktobru 1993. godine pobedio je PASOK. Bivši ministar spoljnih poslova u vladi Nove demokratije Antonis Samaras napustio je Novu demokratiju i osnovao sopstvenu partiju pod simboličnim imenom "Političko proleće", koja je u predizbornoj kampanji zastupala "nekompromisnu poziciju" po pitanju Makedonije, ali je osvojio svega 5% glasova.

Pobeda PASOK-a na izborima 1993. nije donela političku stabilnost zemlji. Naredne tri godine obeležiće izvesno povlačenje nacionalističkih struja, mada su one na nivou političke retorike i nadalje bile dosta prisutne na političkoj sceni, niz političkih i korupcionaških afera koje su potresale zemlju i smena na čelu Nove demokratije gde je Miltiades Evert zamenio Konstantina Micotakisa.⁷ Politička nestabilnost se naročito osećala od 1995. godine od kada je očevidno narušeno zdravlje premijera i vođe PASOK-a Andreasa Papandreua otvorilo nadmetanje struja unutar PASOK-a za njegovog naslednika. Smrt Papandreua juna 1996. dovela je na čelo PASOK-a i grčke vlade Kostasa Simitisa.⁸ On je obezbedio podršku one struje unutar PASOK-a koja se zalaže za kontinuitet politike Andreasa Papandreua, kao i podršku ministra prosvete Jorgosa Papandreua, sina preminulog premijera.

Otvaranje nove krize, ovog puta sa Turskom oko egejskog ostrva Imije i kasnije proširenje kriznog žarišta i na Kipar, dovelo je do ponovnog jačanja patriotskih i nacionalističkih osećanja u grčkom javnom mnjenju. Međutim, za razliku od krize oko "Makedonskog pitanja", koja je na unutrašnjem planu uticala na jačanje podela na političkoj sceni, kriza sa Turskom imala je uglavnom suprotan efekat. Ona je ujedinila naciju i političke snage u odlučnom otporu prema turskim pretenzijama prema egejskim ostrvima i u podršci kiparskim Grcima u krizi na Kipru.

U takvoj atmosferi, uz razumljivu dominaciju spoljno političkih ali i uz znatno prisustvo socijalnih tema u predizbornoj kampanji, održani su prevremeni parlamentarni izbori u septembru 1996. godine. Kao što se očekivalo, pobedio je PASOK koji je, zahvaljujući novim izbornim pravilima, osvojio apsolutnu većinu u Parlamentu, 162 poslanička mesta od ukupno 300. Time je i Kostas Simitis nesumljivo potvrđen kao novi lider PASOK-a. Nova demokracija osvojila je 108 poslaničkih mesta i mada je njen lider Miltiadis Evert odmah posle izbora podneo ostavku na mesto predsednika partije, pri izboru novog lidera on je ponovo dobio najveći broj glasova. Na ovim izborima i PASOK i Nova demokratija dobili su manje glasova nego na izborima 1993. godine. PASOK je 1993. osvojio 46,88% a 1996. 41,49% a

7 Ibidem, p. 22.

8 Podimata, Annie, It's official Greece goes to the polls, Hermes, September 1996, Athens News Agency, Athens, p. 3.

Nova demokratija 1993. 39,29% a 1996. 38,12%. Partija Političko proleće Antonisa Samarasa, za razliku od izbora 1993. kada je osvojila 10 poslaničkih mesta, nije ovog puta uspela uopšte da uđe u parlament. Preostalih 30 mesta u parlamentu podelile su među sobom tri leve partije, Komunistička partija 11, Koalicija levice i progresna 10 i Demokratski socijalni pokret 9 mesta.⁹

Pobeda PASOK-a apsolutnom većinom u parlamentu, silazak sa političke scene Antonisa Samarasa i partije Političkog proleća kao i generalno pomeranje grčkog biračkog tela više prema levici, glavne su karakteristike poslednjih parlamentarnih izbora. Ako se tome doda i konsolidacija PASOK-a posle smrti Andreasa Papandreua pod nespornim vodstvom Kostasa Simitisa, izgleda da je Grčka, posle skoro pune decenije političkih previranja i nestabilnosti, na putu ka periodu izvesne unutrašnje-političke stabilnosti. U svakom slučaju, politički uslovi za postojanje jedne stabilne vlade PASOK-a u narednom periodu su ostvareni.

Ekonomska kriza. Grčka privreda se poslednjih decenija uz povremene manje uspone i padove nalazi u stagnaciji. Ako bi se privredna kretanja u Grčkoj u poslednjih 20 godina ekstrapolirala na narednih 20 godina, između nje i Evropske Unije bi se stvorio toliki ekonomski jaz da bi o nekoj integraciji grčke privrede u tokove evropske integracije bilo vrlo teško govoriti.¹⁰ Uzrok tome leži u činjenici da Grčka nije u potpunosti uspela tokom poslednjih 20 godina da izgradi i harmonizuje institucionalne, političke, proizvodne i socijalne pretpostavke za brži i stabilniji privredni razvoj.¹¹

Da grčka privreda stagnira pokazuju i statistički podaci. Iz Tabele 1 se vidi da rast društvenog proizvoda ima tendenciju usporavanja poslednjih 30 godina i da, konsekvantno, i privatne i javne investicije u privredi, sa manjim odstupanjima, imaju takođe tendenciju usporavanja. U poređenju sa ostalih 11 članica Evropske zajednice, privredni rast Grčke je tokom šezdesetih godina bio za 2,8 procentnih poena viši od proseka Evropske zajednice, tokom sedamdesetih za 1,8 dok je tokom osamdesetih godina bio za 0,7 procentnih poena niži od proseka. Tendencija uspravanja rasta u poređenju sa prosečnim privrednim rastom unutar Evropske zajednice nastavila se i tokom devedesetih godina.¹²

9 "Pontiki", 25. septembar 1996, Atina, s. 6.

10 Thomadakis, Stavros, The Greek Economy and the European Integration: Prospects for Development and Threats of Underdevelopment, u Constans, D. and Stavrou, T. editors: Greece Prepares for Twenty First Century. The Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C. Baltimore and London, 1995, p. 101.

11 Ibidem, p. 102

12 Ibidem, p. 103

Tabela 1
Privredni rast i investicije

Period	Rast GDP	Privatne investicije*	Javne investicije*
1961-65.	7,8	16,2	7,7
1966-70.	6,7	19,3	7,7
1971-75.	5,7	18,9	8,0
1976-80.	4,2	17,5	5,4
1981-85.	1,5	13,0	6,3
1986-90.	1,8	12,5	4,9

* Procentat od GDP

Izvor: Thomadakis, s. 103.

I podaci o deficitu bilansa plaćanja sa inostranstvom i budžetskom deficitu, ukazuju na činjenicu da su usporavanje rasta i stagnantne tendencije grčke privrede dugoročne prirode i strukturnog karaktera a ne rezultat kratkoročnih poremećaja. Oba deficita a naročito fiskalni vidno su povećani posle 1981. godine, godine u kojoj je Grčka pristupila Evropskoj zajednici, i odražavaju posledice spoja grčke privrede sa razvijenim i snažnim privredama Evrope, kao i pokušaja grčke privrede da se prilagodi tim novim realnostima.

Tabela 2
Spoljni i fiskalni deficiti

Period	Spoljni deficit*	Fiskalni deficit*
1961-65.	3,5	n.a.
1966-70.	3,0	3,0
1971-75.	2,6	4,6
1976-80.	1,5	5,2
1981-85.	4,5	12,4
1986-90.	3,2	17,6

* Procentat od GDP

Izvor: Thomadakis, Stavros, ... p. 104.

Osnovna slika koju daje tabela 2 je da su oba deficita rasla tokom osamdesetih godina u poređenju sa sedamdesetim. Takođe, dok deficit bilansa plaćanja sa inostranstvom ima tendenciju stabilizovanja, budžetski deficit pokazuje jasne znake rasta. Podaci iz tabela 1 i 2 sugerišu da paralelno pogoršavanje parametara navedenih u tabelama nije slučajno nego da postoji među njima organska veza. Stagnantne tendencije u privredi i pad investicija

su elementi koji utiču na pogoršanje spoljnotrgovinskih performansi i bilansa plaćanja sa inostranstvom a usporavanje privrednog rasta uz neodgovarajuću štednju od strane države neizbežno vodi ka bujanju budžetskog deficita.¹³

Dugoročna privredna stagnacija stvorila je pogodne uslove i za pojavu određene socijalne nestabilnosti u društvu. Rast nezaposlenosti, povremeni štrajkovi i slične pojave imale su svoj odraz i u političkoj sferi i znatno doprinele političkoj nestabilnosti u zemlji.

Stagnantna privredna kretanja poslednjih decenija imala su odraz i na kretanje budžeta za odbranu. Smanjivanje vojnog budžeta kao posledica pogoršanja opšte privredne situacije uticala je na to da se Grčka sve više oslanja na vojnu pomoć i, takođe, da se vojna ravnoteža između Grčke i Turske primetno naruši na štetu Grčke.

Nepovoljna privredna kretanja uticala su i na grčku vojnu industriju. Krajem osamdesetih godina Grčka je bila u stanju da proizvede svega oko 20% sopstvenog naoružanja.¹⁴ Početkom devedesetih godina štrajkovi i nedekvatno upravljanje značajno su pogodili vojnu industriju pa su napravljeni planovi za restrukturiranje celog sektora. Ipak, kao posledica događaja na tlu bivše Jugoslavije, odgođena su planirana smanjenja vojnog budžeta. Grčka je takođe došla do impresivne količine novog modernog naoružanja kao rezultat CFE.¹⁵

2) Spoljne determinante

Turska kao najveći bezbednosni rizik za Grčku. Percepcije potencijalne vojne pretnje Turske u odnosu na Grčku imaju duboke istorijske korene ali su naročito pojačane od vremena Kiparske krize 1974. godine. Događaji vezani za Kiparsku krizu i delovanje ostalih spoljnih političkih činilaca u njenom toku uticali su na stvaranje stavova i pogleda na potencijanu tursku opasnost i u sadašnjem trenutku. To viđenje turske opasnosti bazirano je na nekoliko osnovnih elemenata.

Turska je, iako saveznik u okviru NATO-a, iskoristila vojnu silu za okupaciju severnog dela Kipra i odande proterala oko 200.000 kiparskih Grka. Grčko-turski odnosi su doživljavali povremene krize još od sredine pedesetih godina ali su one prevazilazene diplomatskim sredstvima. Godine 1974. kriza je izmakla diplomatskoj kontroli i pretvorila se u lokalni rat. Sve dok turske trupe budu držale severni deo Kipra pod svojom okupacijom, nijedna grčka vlada neće moći da smatra Tursku "pravim" saveznikom.¹⁶

13 Ibidem, p. 105.

14 Valinakis, Yannis, Greece's Security in Post Cold War Era, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1994, p. 27.

15 Ibidem, p. 26.

16 Ibidem, p. 27.

Takođe, ne može se sasvim odbaciti ni mogućnost otvorene vojne grčko-turske konfrontacije oko Kipra.

Posle kiparskih događaja u grčkim političkim i analitičkim krugovima sve više prevladuje stanovište da NATO ne može u potpunosti odgovoriti grčkim bezbednosnim potrebama jer nije uspeo da zaštiti grčke interese.

Posle invazije Kipra i embarga na isporuke oružja koji su SAD uvele Turskoj, vojni potencijal Turske je znatno opao. Međutim, tokom vlade Turguta Ozala Turska je pokrenula značajan program reorganizacije i naoružavanja svoje armije kao i program razvoja sopstvene moderne vojne proizvodnje koja će dugoročno obezbediti rast vojnog potencijala Turske. U Grčkoj su takvi naponi Turske izazvali zabrinutost i u vojnim i političkim krugovima i u javnosti. Grčka smatra da se novi vojni potencijal Turske može manifestovati protiv Grčke ili na Kipru ili u Egejskom moru (invazija najistočnijih grčkih ostrva) u Trakiji (pod izgovorom zaštite turske manjine)¹⁷ ili čak i simultano na sve te tri tačke. Takođe se smatra da izbijanje sukoba na Kosovu, u koje bi na jedan ili drugi način bila involvirana i Makedonija, može dovesti do jačanja turskog uticaja i na severnim grčkim granicama.

Balkanska nestabilnost kao bezbednosni rizik za Grčku. Između 1981. i 1989. godine, dok je A. Papandreu prvi put bio grčki premijer, grčka vlada je pokazala značajan interes za Balkan. PASOK-ova balkanska politika težila je da ostvari tešnje veze sa svojim severnim susedima. To je bio deo šire politike koja je želela diversifikaciju i širenje spoljnopoličkih kontakata na Balkan i Mediteran kao izvesnu protivtežu dominantnoj evropskoj i američkoj orijentaciji. Dodatna motivacija za takvu politiku, prema rečima Konstantina Karamanlisa,¹⁸ bila je i kontrabalansiranje turskog uticaja u regionu.

Glavni oslonac PASOK-ove balkanske politike je bilo stvaranje "specijalnih odnosa" sa Bugarskom. Grčko-bugarsko zblizavanje je počelo padom grčke vojne hunte 1974. godine i bilateralni odnosi su konstantno unapređivani tokom sedamdesetih i osamdesetih godina. Uprkos činjenici da su te dve zemlje pripadali različitim vojnim i političkim blokovima i da su imale različita društvena uređenja osnovu njihovog zblizavanja činila je turska opasnost. Beskompromisna politika Todora Živkova prema turskoj manjini u Bugarskoj, naročito krajem osamdesetih godina kada je prakućno prinudno iz Bugarske iseljeno nekoliko stotina hiljada bugarskih Turaka i Pomaka. I po pitanju Makedonije obe zemlje su se slagale da Makedonija

17 U Trakiji živi oko 120.000 muslimana. Od tog broja oko 50% čine etnički Turci, 35% su Pomaci, narod koji od davnina živi na tim prostorima, govori jezik koji je slovenskog porekla i koji je u nekom trenutku istorije primio islam, a 15% su Romi. Divani, Lena, The Moslems of Thrace, Hermes, October 1996, Athens News Agency, Athens, p. 25.

18 Valinakis, Yannis, Greece's Security in Post Cold War Era, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1994, p. 41.

predstavlja geografski a ne etnički termin. Obe zemlje su takođe smatrale da stvaranje makedonske nacije predstavlja destabilizujući faktor na južnom delu Balkana i da to istovremeno indirektno predstavlja određene teritorijalne pretenzije i prema Bugarskoj i prema Grčkoj. Do promena u Grčkoj politici prema Bugarskoj došlo je posle pada Todora Živkova i promene bugarske politike (i vlade Saveza demokratskih snaga Filipa Dimitrova i kasnije socijalističke vlade Žana Videnova) prema Turskoj i prema turskoj manjini u Bugarskoj. Obe te vlade su sa prethodne politike konfrontacije prešle na politiku postepenog širenja saradnje sa Turskom. To je ujedno bio i kraj grčke politike "specijalnih odnosa" sa Bugarskom. Sadašnja politika zbližavanja Bugarske i Turske doživljava se u Grčkoj kao širenje turskog uticaja na njenim severnim granicama i kao dodatna bezbednosna pretnja koja u sprezi sa muslimanskom manjinom u Trakiji može u nekom trenutku proizvesti ozbiljne komplikacije za Grčku.

Grčka politika prema Albaniji uslovljena je činjenicama da u južnoj Albaniji živi značajna grčka manjina (prema procenama između 300.000 i 500.000), da u severnom Epiru postoji Albanska manjina¹⁹ i određeni broj Grka albanskog porekla, da se u Grčkoj nalazi više stotina hiljada albanskih migranata (procene o njihovom broju se kreću između 300.000 i 600.000) koji su uglavnom ilegalni "gastarbaiteri" i da dalje otvaranje "Albanskog pitanja" koje bi involviralo Kosovo i Makedoniju može predstavljati veliku opasnost po grčke bezbednosne interese. Promena režima u Albaniji i dolazak na vlast Sali Beriše viđen je u Grčkoj kao mogućnost za razvoj dobrosusedskih odnosa i ekonomske saradnje, čime bi se neutralisale albanske pretenzije prema severnom Epiru, ali i kao mogućnost za rešenje problema grčke manjine u Albaniji. Međutim, nagomilani ekonomski i politički problemi Albanije, sa kojima se Berišina vlada bez mnogo uspeha suočila, vodili su stvari u drugom pravcu, prema jačanju etničke netrpeljivosti prema grčkoj manjini. Uoči parlamentarnih izbora 1996. Berišina vlada je organizovala suđenje vođama grčke manjine u Albaniji i osudila ih na zatvorske kazne.²⁰ Grčka vlada je odgovorila proterivanjem većeg broja

albanskih ilegalnih migranata i podrškom opozicionoj Socijalističkoj partiji pred albanske izbore. Sve to doprinelo je zategnutim odnosima između dve zemlje i odložilo rešavanje međusobnih problema na neodređeno vreme.

Stvaranje samostalne države od bivše jugoslovenske republike Makedonije, njen pokušaj da bude priznata pod imenom Republika Makedonija i da za simbol na svojoj zastavi uzme "Verginu", simbol Filipa Makedonskog, izazvalo je u Grčkoj buru emocija i protesta koja se upoređuje sa onom iz doba kiparske krize.

Za Grčku makedonsko pitanje ima svoj unutrašnjepolitički i spoljnopolitički aspekt, mada je neku jasniju granicu između njih teško povući. Sa unutrašnjepolitičke tačke gledišta grčko protivljenje imenu "Republika Makedonija" zasnovano je, pored toga što je još iz vremena Filipa i Aleksandra Makedonskog istorijsko ime grčke severne pokrajine Makedonija, i na iskustvima iz doba građanskog rata, činjenici da u grčkoj Makedoniji živi manja slovenska manjina a takođe i određeni broj građana koji se izjašnjavaju kao Grci ali su slovenskog porekla. Takođe, između atinske i solunske regije postoje izvesne razlike a i rivalitet. Grčki građanski rat je pokazao da socijalni elementi u sprezi sa nacionalnim i potpomognuti spolja predstavljaju najozbiljniju pretnju za grčku bezbednost i nacionalne interese. Prihvatanje imena "Republika Makedonija" za ovu bivšu jugoslovensku republiku po grčkim shvatanjima znači otvaranje mogućnosti da, u nekom istorijskom trenutku, dođe do vaskrsavanja situacije iz doba građanskog rata. Nova makedonska država, osećajući se u novim međunarodnim uslovima koji nastaju na Balkanu izolovanom i ranjivom iz sopstvenih unutrašnjepolitičkih razloga, mogla bi da zatraži podršku ili potpadne pod jači uticaj nekih od revizionističkih centara na balkanskom području. Po nekim scenarijima to bi moglo da vodi ka spajanju Egejske (grčke) i Vardarske Makedonije, i time do cepanja Grčke države na dva dela, što bi bilo potpomognuto na unutrašnjem planu postojanjem slovenske manjine u severnoj Grčkoj i činjenicom da su privredni interesi solunske regije u dobroj meri okrenuti prema svom balkanskom zaleđu. Mada u sadašnjem trenutku takav scenario ne izgleda realističan, ako bi mu se dodao spoljni element, jačanje bugarskog ili turskog uticaja u Makedoniji ili kombinacija oba, uz odgovarajuće šire međunarodne uslove, takav tok događaja ne bi izgledao sasvim neverovatan. Činjenice da su Bugarska i Turska bile prve zemlje koje su priznale samostalnu makedonsku državu, i to pod imenom Republika Makedonija i da je predsednik Makedonije Kiro Gligorov prve međunarodne posete učinio upravo tim državama,²¹ dale su dodatno opravdanje za grčku zabrinutost.

19 Poslednji popis stanovništva u Grčkoj koji je obuhvatao i podatke o maternjem jeziku stanovništva obavljen je još 1951. godine. Tada je 0.25% stanovništva Grčke navelo da im je materiji jezik Albanski. Angelopoulos, Ath. Population Distribution of Greece Today According to Language National Consciousness and Religion, Balkan Studies, No. 20, Thessaloniki, 1979, p. 127.

20 Ni poseta grčkog predsednika republike Albaniji 21. i 22. marta 1996. na vrhuncu krize zbog suđenja vođama grčke manjine u Albaniji, tokom koje je potpisan i Sporazum o prijateljstvu, saradnji i dobrosusedskim odnosima, nije uspela dugoročnije da smanji tenzije između dve zemlje. Opšti principi helenske spoljne politike na Balkanu, Ministarstvo inostranih poslova Grčke, Atina, jun 1996.

21 Koppa, Marilena, FYROM: the Strategic Dilemmas, Eurobalkans, No 20, Autumn 1995, p. 40.

Grčka reakcija na proglašavanje nove makedonske države pod imenom "Republika Makedonija" bila je zatvaranje granice prema njoj i uvođenje ekonomskog embarga²² koji je bio na snazi skoro dve godine. U međuvremenu, strasti su počele da se stišavaju i da se osećaju negativni ekonomski i politički efekti embarga (izolovanost Grčke u Evropskoj zajednici po tom pitanju i pritisak SAD). Makedonija je primljena u Ujedinjene nacije pod kompromisnim imenom "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"²³ a 13. septembra 1995. u Njujorku, uz posredništvo Sajrusa Vensa, potpisan je privremeni sporazum između Grčke i BJRM o normalizaciji odnosa kojim je predviđen i nastavak pregovora na rešavanju preostalih otvorenih problema.²⁴ Na taj način rešavanje makedonske krize ušlo je u mirnije tokove, pregrejanih emocija više nema, ali će za Grčku makedonsko pitanje u sklopu rešavanja problema bezbednosti na svojoj severnoj granici i dalje biti otvoreno i predstavljati dugoročan spoljnopolitički angažman.

Od samog početka jugoslovenske krize Grčka se zalagala za rešenje krize kompromisom suprotstavljenih strana uz poštovanje međunarodnog prava i snažno je podržavala princip nepovredivosti granica. Takvim svojim stavovima a i brojnim diplomatskim i humanitarnim inicijativama,²⁵ ona je pokazala da ima nepristrasan stav u jugoslovenskom konfliktu. Sa grčke tačke gledišta, očuvanje SFRJ, njeno kretanje ka punoj demokratiji zapadnog tipa, dalji razvoj tržišne ekonomije uz postepeno pristupanje evropskim institucijama i Evropskoj uniji, bi najviše služilo grčkim interesima.²⁶

22 Trgovinski embargo prema Makedoniji je uveden 16. februara 1994. i odnosio se na uvoz i izvoz svih roba izuzev onih humanitarnog karaktera. Evropska komisija je to iznela pred Evropski sud koji je 29. juna 1994. odbio da donese odluku koja bi imala suspenzivni karaktere, što je Grčka smatrala svojom pobedom. Koppa, Marilena, FYROM: the Strategic Dilemmas, Eurobalkans, No 20, Autumn 1995, p. 41.

23 Rezolucijom 817 Saveta bezbednosti UN 1993. godine.

24 Opšti principi helenske spoljne politike na Balkanu, Ministarstvo inostranih poslova Grčke, Atina, jun 1996.

25 Grčka diplomatija je u više navrata preduzimala posredničke misije u jugoslovenskoj krizi. Premijer Micotakis je čak, zajedno sa predsednikom Miloševićem, učestvovao na poznatoj sednici parlamenta Republike Srpske u leto 1994. godine u neuspelom pokušaju da Parlament prihvati plan Kontakt Grupe. Grčka je takođe, samostalno ili u sklopu međunarodnih napora, učestvovala u humanitarnim akcijama na području bivše Jugoslavije. Grčka humanitarna pomoć je u periodu 1991-96. iznosila više od 25 miliona dolara. (Opšti principi helenske spoljne politike na Balkanu, Ministarstvo inostranih poslova Grčke, Atina, jun 1996). Grčka učestvuje i u mnogim međunarodnim misijama na prostoru bivše Jugoslavije kao što su Posmatračka misija EZ, IFOR, Misija OEBS, Upravi Evropske Unije u Mostaru i Međunarodnim policijskim snagama u Bosni.

26 Couloumbis, T. A. Yannas, P. Greek Security Challenges in the 1990s, u: Ozdogan, G. Saybasili, K. (editors), Balkans a Mirror of the New International Order, Marmara

Međutim, budući da su događaji krenuli drugim tokom, grčka spoljna politika je sada najviše usredsređena na događaje u južnom delu Balkanskog poluostrva. Za Grčku najnepovoljniji scenario raspleta konflikata na jugu Balkana bio bi izbijanje ratnih sukoba na Kosovu. To bi, po njihovom mišljenju, verovatno uvuklo u rat i Albaniju i Makedoniju a takođe, direktno ili indirektno i Tursku. U takvoj situaciji ni Grčka ne bi mogla da ostane po strani i došlo bi do reprize Balkanskih ratova.²⁷ Iz tih razloga Grčka spoljna politika se zalaže za mirno razrešenje konflikta na Kosovu, uz poštovanje principa nemenjanja postojećih granica i uz poštovanje ljudskih prava.²⁸ U tom kontekstu i uzimajući u obzir celokupnu situaciju na grčkim severnim granicama, dobri odnosi sa SR Jugoslavijom su i kratkoročno i dugoročno posmatrano bitan element grčke politike na Balkanu.²⁹

U potrazi za odgovarajućim modelom bezbednosti

NATO kao okvir koji je tokom hladnog rata predstavljao kamen temeljac grčke bezbednosti, prema mišljenju jednog broja grčkih analitičara ni u tom periodu nije za Grčku predstavljao sasvim zadovoljavajuće rešenje. To se još više odnosi na period posle 1989. godine. Prema tim mišljenjima NATO je svakako bio institucija koja je uspešno parirala sovjetskoj pretnji ali je u sprovođenju tog osnovnog zadatka pokazao značajnu neosetljivost na neke regionalne senzitivnosti. Tu se pre svega misli na grčko-turski konflikt i nemogućnost NATO-a da uspešno arbitrira u sukobu interesa između dve svoje članice. Smatra se da NATO, zbog svoje globalne uloge, više valorizuje strateški značaj Turske za Savez nego pravične i principijelne stavove Grčke.³⁰ Akcija NATO-a u Persijskom zalivu, turska uloga u Zakavkazju i drugim delovima bivše sovjetske Azije kao i važna uloga Turske kao sekularne

University, EREN, Istanbul, 1995, p. 206.

27 Stearns, Monteagle, Greek Foreign Policy in the 1990s: Old Signposts, New Roads, u Constans, D. and Stavrou, T. editors: Greece Prepares for Twenty First Century, The Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C. Baltimore and London, 1995, p. 67.

28 Opšti principi helenske spoljne politike na Balkanu, Ministarstvo inostranih poslova Grčke, Atina, jun 1996.

29 Stearns, Monteagle, Greek Foreign Policy in the 1990s: Old Signposts, New Roads, u Constans, D. and Stavrou, T. editors: Greece Prepares for Twenty First Century, The Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C. Baltimore and London, 1995, p. 67.

30 Constans Dimitri, Challenges to Greek Foreign Policy: Domestic and External Parameters, u Constans, D. and Stavrou, T. editors: Greece Prepares for Twenty First Century, The Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C. Baltimore and London, 1995, p. 80.

muslimanske države u vremenima jačanja muslimanskog fundamentalizma, su još više istakla strategijski značaj Turske za SAD i NATO. Poslednji događaji oko grčkog ostrva Imije su, po grčkom viđenju potvrdili iznetu tezu.

Iz tih razloga traženje većeg oslonca u evropskom sistemu bezbednosti je za Grčku postalo određena alternativa, u smislu kompletiranja atlanske komponente a ne zamene jednog sistema drugim. Zapadnoevropska unija (WEU) i formiranje zajedničke spoljne i odbrambene politike u okviru Evropske unije (Evropska politička unija, EPU) su kao model još od početka debate u okviru EZ o njima u Grčkoj viđeni kao veoma povoljna mogućnost.³¹ Evropski bezbednosni okvir, kako je izgledalo, je imao određene prednosti za Grčku u poređenju sa atlanskim naročito u odnosu na turski izazov. Preovlađujuća argumentacija u korist evropskog sistema bezbednosti isticala je da ako se ustanovi zajednička politika odbrane u okviru EPU, ona će po definiciji garantovati bezbednost od agresije spolja svih zemalja članica. Imajući u vidu tursku pretnju, Grčka bi u tom slučaju mogla da računa na podršku EU i njenih kolektivnih mehanizama odvratanja od agresije što bi trebalo da predstavlja značajnu zaštitu od potencijalnih pretnji sa turske strane. Bazirano na takvim razmišljanjima, NATO bi bio za Grčku samo od ograničene koristi budući da je Turska članica NATO-a. S druge strane, Turska nije članica EU. Zbog toga je, bar teoretski, stvaranje zajedničke spoljne i odbrambene politike u okviru EU izgledalo kao vrlo povoljno rešenje i značajan dodatak na atlansku komponentu.³² Međutim, Ugovor iz Mاستrihta je pokazao da je EPU još uvek daleko od realnosti i da to nije bezbednosni okvir sa kojim se može u doglednoj budućnosti računati.

Slično razočaranje doživela je grčka spoljna politika i kada je u pitanju WEU. Posle više godina pregovaranja i političkog manevrisanja u Mاستrihtu je Grčka, zajedno sa preostale dve članice EZ koje nisu bile članice i WEU, Danskom i Irskom, pozvana da otpočne konkretne pregovore oko pristupanja WEU koji su trebalo da budu okončani do kraja 1992. godine. Međutim, tom istom prilikom izneti su predlozi da WEU otpočne pregovore i sa još nekoliko zemalja van EU, Turskom, Norveškom i Islandom.³³ Takođe, samit WEU u Petersbergu juna 1992. došao je kao još jedno neprijatno iznenađenje za Grčku. Na njemu je usvojena takva interpretacija ključnog člana 5 Briselskog ugovora kojom on postaje praktično neprimenljiv na slučaj turske agresije na Grčku.³⁴

31 Couloumbis, T. A. Yannas, P. Greek Security Challenges in the 1990s. u: Ozdogan, G. Saybasili, K. (editors), *Balkans a Mirror of the New International Order*, Marmara University, EREN, Istanbul, 1995, p. 204.

32 Valinakis, Yannis, *Greece's Security in Post Cold War Era*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1994, p. 71.

33 Ibidem, p. 71.

34 Ibidem, p. 72.

Politička nestabilnost na grčkim severnim granicama nastala posle kraja hladnog rata nametnula je potrebu da Grčka vodi aktivniju balkansku politiku. Balkanska politika kao komponenta grčke spoljne politike imala je određeni značaj i pre raspada Varšavskog ugovora ali se u tom periodu ona kretala uglavnom u okvirima generalne blokovske politike. Glavna ideja grčke spoljne politike na Balkanu je pokušaj održavanja statusa quo i sprečavanje izbijanja novih ratnih sukoba koji bi mogli da involviraju i Grčku. U tom kontekstu se i suzbijanje jačanja turskog uticaja na Balkanu vidi kao važan element. Potpuno nova geografska i politička mapa Balkana ponovo je oživela ideje o jačanju međusobne saradnje balkanskih zemalja. Grčka je u tom procesu dosta aktivna i zalaže se i za jačanje privredne i političke saradnje. Grčka takođe podržava ideje o stvaranju određenih institucionalnih okvira te saradnje i na tom planu je dala svoj doprinos na sastanku ministara spoljnih poslova balkanskih zemalja u Sofiji jula 1996. godine.³⁵

Zaključak

Kraj hladnog rata i promene koje su usledile posle njega promenile su u nekim segmentima grčko spoljnopolitičko okruženje i pored starih izazova dodale i neke nove bezbednosne rizike.

Prema grčkom viđenju stvari nerasčišćeni, istorijski nesporazumi sa Turskom i turske skrivene ili otvorene pretenzije prema delovima grčke teritorije su najveći bezbednosni rizik za Grčku. Gašenjem Varšavskog ugovora i promenama vladajućih garnitura u Bugarskoj i Albaniji, raspadom SFRJ i naročito nastankom samostalne makedonske države, i na grčkim severnim granicama stvorena je nestabilna i eksplozivna politička situacija koja predstavlja određeni bezbednosni rizik. Činjenica da u svim državama grčkim severnim susedima postoje znatne muslimanske manjine i da turski politički uticaj u tim zemljama postaje viđan, dodatno komplikuje situaciju.

Grčka je članica NATO-a i Evropske unije a ujedno i balkanska zemlja i to su glavne koordinate u okviru kojih se kreće grčka spoljna politika u nastojanju da reši otvorena pitanja svoje bezbednosti. Međutim, nijedna od ovih institucija, ni NATO ni Evropska unija, kao ni intenzivnija balkanska saradnja nisu, uzete pojedinačno, u stanju da daju zadovoljavajuća rešenja za otvorena pitanja grčke spoljne politike.

Iako bi po prirodi stvari NATO trebalo da bude glavni garant grčke bezbednosti, događaji oko ostrva Imije su pokazali da on tu ulogu nije u stanju u potpunosti da ispuni na, za Grčku, zadovoljavajući način. Zbog toga što je Turska takođe članica NATO-a i što ima vrlo važnu ulogu u američkim

35 Documents of the Meeting of Ministers of Foreign Affairs of Countries of South Eastern Europe, Eurobalkans, No 22-23, Spring-Summer 1996, Special supplement.

dugoročnim planovima na Bliskom istoku, u bivšim sovjetskim republikama u Aziji i uopšte u muslimanskom svetu, NATO nije u mogućnosti da u sukobu između Grčke i Turske, bez obzira na ispravnost grčkih stavova, arbitrira u korist Grčke. Iz tih razloga Grčka se zalagala za stvaranje zajedničke spoljne i odbrambene politike u okviru Evropske unije kao i za jačanje WEU kao njene vojne komponente. Istovremeno, Grčka je davala inicijative ili podržavala predloge drugih balkanskih zemalja za širenje međusobne ekonomske i političke saradnje i eventualno stvaranje i nekih institucionalnih oblika te saradnje. Ta tri osnovna pravca grčke spoljne politike ostaće dominantna i u narednom periodu.

Mirko STOJČEVIĆ

GREEK FOREIGN POLICY: BETWEEN THE WEST AND BALKANS

SUMMARY

The end of the cold war and the changes that followed have altered the Greek foreign policy surroundings in some segments and apart from the old challenges there have also emerged some new ones. According to the Greek view the unsettled, historical disputes with Turkey and the Turkish hidden or open aspirations to some parts of the Greek territory are the greatest security risk for Greece. The disappearance of the Warsaw pact and changes of the ruling forces in Bulgaria in Albania, dissolution of SFRY and creation of independent Macedonian state in particular have made unstable and explosive political situation in the area near the Greek northern borders as well as a sort of a security risk. The fact that in all Greek northern neighbouring countries there are numerous Muslim minorities and the Turkish political influence is becoming considerable there makes the situation even more complicated.

Greece is a member of the NATO and European Union and at the same time it is also a Balkan country and these are the main determinants within which acts the Greek foreign policy. However, none of these institutions, either the NATO or European Union or intensive Balkan cooperation can each of them individually produce satisfactory solutions for the open questions of the Greek foreign policy. Although the NATO should, by nature, be the main one to guarantee Greece its security, the Imia events showed that it cannot thoroughly play its role in a satisfactory way for Greece. For the fact that Turkey is also a member of the NATO and that it has a very important role in the American long-term plans for the Middle East, former Soviet republics in Asia and in general in the Muslim world, in the disputes between Greece and Turkey the NATO could not arbitrate to the credit of Greece. For the same reasons Greece has supported the idea of creation of a common foreign and security policies within the European Union as well as for strengthening of the WEU as its military component. At the same time Greece has given incentives or supported the proposals of some other Balkan countries for promotion of the mutual economic and political cooperation and a possible creation of some institutional forms of the cooperation too.

OKRUGLI STOLOVI U INSTITUTU

Institut za međunarodnu politiku i privredu organizovao je u toku 1996. godine dva okrugla stola. Okrugli sto na temu "Pravno-institucionalni okvir ekonomske saradnje SR Jugoslavije s Evropskom unijom: stanje i perspektive" održan je 15-16. novembra 1996. godine u Beogradu. U raspravi je učestvovalo oko 40 istaknutih naučnih i javnih radnika iz SR Jugoslavije. Kao osnova za raspravu poslužila su 13 saopštenja koja su objavljena u zborniku "Jugoslavija i Evropska unija". U ovom broju našeg časopisa objavljujemo tri saopštenja podneta na okruglom stolu.

U organizaciji Instituta za međunarodnu politiku i privredu i Friedrich Ebert fondacije, Nemačka, održan je 21-22. maja 1996. godine, takođe u Beogradu, Međunarodni okrugli sto "Socijaldemokratija u Evropi danas". Na skupu je očeštovalo 25 domaćih naučnih radnika i 13 istaknutih naučnika, stručnjaka za socijaldemokratiju iz Nemačke, Velike Britanije, Italije, Poljske, Rusije, Češke Republike, Mađarske i Bugarske. Podneto je 18 saopštenja koji su bili osnova za veoma plodnu raspravu. Sva podneta saopštenja objavljena su u zborniku pod istim naslovom u dva izdanja - na engleskom i na srpskom jeziku. U ovom broju objavljujemo tri saopštenja podneta na okruglom stolu.

JUGOSLAVIJA I EVROPSKA UNIJA

Oskar KOVAČ¹

UDK 339.923:339.5(497.1)

Biblid 0025-8555,48(1996)

Vol. XLVIII, br. 3, pp. 293-305

Izvorni naučni rad

Oktober 1996.

ZNAČAJ EVROPSKE UNIJE U EKONOMSKIM ODNOSIMA JUGOSLAVIJE SA INOSTRANSTVOM

ABSTRACT

The EU is greatest single economic partner of Yugoslavia, what was also the case with SFRY. For FR Yugoslavia the main partners within EU have remained the same countries as they were for SFRY, as the commodity trade pattern has to high degree remained the same. RY should accept the sequence of events and modalities for arranging its relations with EU according to the "regional approach" of the Union toward the former Yugoslavia.

Značaj Evropske unije među komponentama evropske orijentacije Jugoslavije najvećim delom proizilazi iz činjenice da je Evropska unija ne samo najveći trgovinski blok u svetskoj privredi, nego i isto tako značajan izvor stranih direktnih investicija i učesnik svetskih finansijskih tržišta. Evropsku uniju, dakle, kao prvorazrednog i najvećeg subjekta u međunarodnim ekonomskim odnosima, nijedna zemlja ne može da zaobiđe. Iako je proces globalizacije proizvodnje i proizvodnih sistema počeo iz kruga transnacionalnih korporacija SAD, danas transnacionalne kompanije iz zemalja Evropske unije u tim procesima ne zaostaju. Dakle, funkcionalna integracija i proizvodni, trgovinski i investicioni tokovi koje u

¹ Prof. dr Oskar Kovač, profesor na Ekonomskom fakultetu i član Naučnog društva Srbije, Beograd.

sklopu politike globalizacije svog poslovanja šire transnacionalne korporacije do Jugoslavije će dopirati i iz Evropske unije.

Ako se zanemari međusobna razmena zemalja članica Evropske unije i posmatra samo njena razmena sa "trećim zemljama", udeo Evropske unije u svetskom izvozu iznosi 20% (zajedno sa zemljama EFTA 27,4%) u 1993. godini (European Commission, 1995. str.5.). Učešće zbiru Evropske unije i EFTA u svetskom uvozu iste godine iznosilo je 25,8%. Ako bi se uzela u obzir i međusobna robna razmena zemalja članica Evropske unije, njen udeo u svetskom izvozu (bez zemalja EFTA) iznosio bi oko 40%. Udeo izvoza u društvenom proizvodu Evropske unije iznosi 24% ako se računa i međusobna robna razmena zemalja članica Evropske unije, odnosno 9% ako se računa samo njen izvoz u "treće zemlje". Deset do dvanaest miliona radnih mesta u Evropskoj uniji (10% svih) neposredno zavisi od izvoza izvan područja Evropske unije.

Pojedine zemlje Evropske unije tradicionalno su najveći partneri Jugoslavije među zapadnim zemljama. I pre nego što su Evropske zajednice oformljene, Italija je bila prvi partner u jugoslovenskom izvozu, a Nemačka u uvozu. Te tradicionalne privredne veze i u visokom stepenu tržišni karakter jugoslovenske privrede još od ranih šezdesetih godina doprineli su tome da je EEZ, kada je posle 1968. godine počela kolektivno da pregovara sa "trećim" zemljama, prvi takav svoj trgovinski sporazum sklopila upravo sa Jugoslavijom. Jugoslavija je tada i na osnovu nepreferencijalnog trgovinskog sporazuma bila sposobna da bude ekonomski partner EEZ. Tokom kasnijih godina Jugoslavija je u EEZ stekla pravo korišćenja povlastica iz Opšte šeme preferencijala, da bi 1980. godine EEZ i Jugoslavija sklopile preferencijalni sporazum o saradnji koji je bio na snazi od 1983. do pred kraj 1991. godine. Rešenja iz tog sporazuma pogodovala su obema stranama, pa su trgovinski i finansijski protokoli uredno obnavljani i poboljšavani svake pete godine. Spoljnotrgovinska razmena između EEZ i Jugoslavije se u tom periodu izuzetno brzo povećavala što je, uz stagnaciju u istočnoj Evropi, dovelo do vrlo visokog učešća EEZ u ukupnoj spoljnotrgovinskoj razmeni Jugoslavije.

U tom razdoblju su se krupne promene događale i u samoj Evropskoj ekonomskoj zajednici. Ona je, ostvarivši carinsku uniju pre roka, morala da odluči o narednim fazama integracije. Na osnovu programskog dokumenta (bele knjige) o ostvarivanju jedinstvenog unutrašnjeg tržišta iz 1985. godine, do kraja 1992. godine je realizovan program otklanjanja fizičkih, tehničkih i poreskih prepreka i u osnovi stvoreno jedinstveno tržište EEZ bez internih granica za kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala. U razdoblju od 1980. do 1993. godine EEZ je povećala broj zemalja članica sa devet na deset, a zatim na dvanaest, da bi današnja Evropska unija imala petnaest članica.

Jugoslavija je prilično uspešno pratila ovu evoluciju glavnog evropskog integracionog područja. Tabela 1. pokazuje da je u deceniji

1980-1990. ukupan izvoz SFR Jugoslavije u Evropsku uniju (u tekućim dolarima) povećan 2,96 puta, a uvoz za 62,5%. U isto vreme ukupan jugoslovenski izvoz povećan je za 59,4%, a uvoz za 25,7%.

Tabela 1.
Trgovina EEZ-Jugoslavija 1980-1990.

	(u milionima \$)		
	1980	1985	1990
Ukupan izvoz SFRJ	8977	10334	14308
Izvoz SFRJ u EU:			
EU 9		2458	6229
EU 10		2601	6447
EU 12			6544
Ukupan uvoz SFRJ	15064	12017	18871
Uvoz SFRJ iz EU:			
EU 9	5138	3655	8025
EU 10		759	8228
EU 12			8351
Ukupan trgovinski bilans SFRJ	-6087	-1683	-4563
Trgovinski bilans SFRJ sa EU:			
EU 9	-2929	-1197	-1796
EU 10		-1158	-1781
EU 12			-1807
Udeo EU u ukupnom izvozu SFRJ (%):			
EU 9	24,61	23,79	43,54
EU 10		25,17	45,06
EU 12			45,74
Udeo EU u ukupnom uvozu SFRJ (%):			
EU 9	34,11	30,42	42,53
EU 10		31,28	43,60
EU 12			44,26

Izvor: Kovač O. (1990. str.12) i Popović-Kovač (1996. str.170).

Vidljivo je da ova ekspanzija robne razmene Jugoslavije sa zemljama EEZ, današnje Evropske unije, nije bila uzrokovana proširenjem EEZ i njenim prerastanjem u Evropsku uniju, nego, pre svega poboljšanjem

insitucionalnih okvira saradnje i sposobnošću jugoslovenske privrede da na taj način stečeni pristup tržištu EEZ u visokom stepenu iskoristi.

U ovom razdoblju se i deficit sa zemljama EEZ smanjivao brže nego ukupan spoljnotrgovinski deficit Jugoslavije.

Razumljivo je da je u takvim ulovima udeo zemalja Evropske unije u jugoslovenskom izvozu povećan sa 24,6% u 1980. na 45,74% u 1990. godini, dok je udeo EU u jugoslovenskom uvozu povećan sa 34,1% na 44,26%. Ako se retroaktivno rekonstruišu vremenske serije podataka za spoljnotrgovinsku razmenu SFRJ sa današnjih petnaest zemalja Evropske unije, udeo EU u jugoslovenskom izvozu u 1990. iznosi 50,87%, a u uvozu 51,54%.

Tabela 2.
Spoljnotrgovinska razmena SFR Jugoslavije

(u milionima \$)

	1980.		1985.		1990.	
	Vrednost	%	Vrednost	%	Vrednost	%
IZVOZ:						
Ukupno	8977	100,00	10334	100,00	14308	100,00
Razvijene zemlje	3385	37,71	3715	35,95	8560	59,83
EU	2209	24,61	2601	25,17	6544	45,74
EFTA	424	4,72	467	4,52	971	6,79
Ostale	752	8,38	647	6,26	1045	7,30
Zemlje u razvoju	1436	15,99	1519	14,70	1675	11,71
Socijalističke zemlje	4156	46,30	5100	49,35	4073	28,46
SSSR (prethodni)	2489	27,73	3156	30,54	2670	18,66
Ostale	1667	18,57	1944	18,81	1403	9,80
UVOZ:						
Ukupno	15064	100,00	12017	100,00	18971	100,00
Razvijene zemlje	7966	52,88	5733	47,71	12005	63,62
EU	5138	34,11	3759	31,28	8351	44,26
EFTA	1230	8,16	771	6,42	1861	9,86
Ostale	1598	10,61	1203	10,01	1793	9,50

	1980.		1985.		1990.	
	Vrednost	%	Vrednost	%	Vrednost	%
Zemlje u razvoju	2558	16,98	2515	20,93	2298	12,18
Socijalističke zemlje	4540	30,14	3769	31,36	4568	24,21
SSSR (prethodni)	2698	17,91	1861	15,49	2464	13,06
Ostale	1842	12,23	1908	15,87	2104	11,15

Izvor: Statistika spoljne trgovine, SZS.

Pošto se najveći deo zemalja EFTA uključio u Evropsku uniju, danas bi (u normalnim okolnostima) 52,5% jugoslovenskog uvoza apsorbavala Evropska unija, dok bi 54,1% uvoza Jugoslavije dolazilo iz nje. Imajući u vidu da je spoljna trgovina učestvovala sa oko 20% u formiranju društvenog proizvoda, proizilazi da je spoljnotrgovinska razmena sa EEZ omogućavala stvaranje oko 11% društvenog proizvoda Jugoslavije. U budućnosti bi ove cifre mogle da budu mnogo dramatičnije. Računa se da će 2005. godine izvoz i uvoz formirati oko 50% društvenog proizvoda SR Jugoslavije. Ako bi u njoj Evropska unija i dalje učestvovala sa preko 50%, to znači da bi oko 27% društvenog proizvoda i radnih mesta u Jugoslaviji zavisilo od razmene sa zemljama Evropske unije. Razume se, od velikog značaja su i drugi oblici saradnje sa Evropskom unijom, kao što su finansijska i naučno-tehnička saradnja.

U 1990. godini od ukupnog jugoslovenskog izvoza u svet 17,3% je uzela Italija, 15,8% Nemačka, 5,3% Francuska, 4% Austrija i 2,3% Velika Britanija. Od ukupnog jugoslovenskog uvoza, iste godine, 18% je došlo iz Nemačke, 13% iz Italije, 5,8% iz Austrije, 5,3% iz Francuske i 2,25% iz Velike Britanije.

Svim ovim zemljama Evropske unije Jugoslavija je bila zreo trgovinski partner. U jugoslovenskom izvozu nisu bili zastupljeni samo sirovine i poljoprivredni proizvodi. Naprotiv.

Dok je izvoz hrane i živih životinja činio 8,2 % ukupnog izvoza, hemijski proizvodi su učestvovali sa 7%, proizvodi klasifikovani po materijalu (tekstil, nameštaj, koža, obuća i guma) sa 33,1%, a proizvodi mašinogradnje i saobraćajna sredstva sa 26,9%. Neki jugoslovenski proizvodi činili su vrlo visok procenat ukupnog uvoza EU datog proizvoda iz zemalja nečlanica. Muška i dečja teška konfekcija je činila 9,2%, a ženska i dečja konfekcija iz Jugoslavije 8,98% ukupnog uvoza istih proizvoda u Evropsku uniju iz trećih zemalja.

Tabela 3.
Struktura jugoslovenskog izvoza u Evropsku uniju

Robni sektori	1985.				1990.					
	EU 9		EU 10		EU 9		EU 10		EU 12	
	Vred.	%	Vred.	%	Vred.	%	Vred.	%	Vred.	%
Ukupno	2458	100,0	2601	100,0	6229	100,0	6447	100,0	6544	100,0
Hrana i životinje	283	11,51	320	12,30	468	7,51	531	8,24	535	8,18
Pića i duvan	27	1,10	31	1,19	48	0,77	48	0,74	48	0,73
Sirovine osim goriva	179	7,28	185	7,11	385	6,18	399	6,19	408	6,24
Mineralna goriva i maziva	106	4,31	143	5,50	186	2,99	190	2,95	190	2,90
Životinjske i biljne masnoće	7,4	0,30	7,8	0,30	4,4	0,07	4,5	0,07	4,6	0,07
Hemijski proizvodi	241	9,80	252	9,69	437	7,01	455	7,06	463	7,08
Proizvodi klasif. po materiji	789	32,10	812	31,22	2051	32,92	2122	32,91	2166	33,10
Mašine i transp. sredstva	499	20,30	523	20,11	1693	27,18	1732	26,87	1758	26,86
Razni gotovi proizvodi	317	12,90	317	12,19	928	14,90	936	14,52	942	14,40
Nepomenuti proizvodi	9,8	0,40	10	0,39	29	0,47	29	0,45	29	0,44

Izvor: Statistika spoljne trgovine. SZS.

Na taj način su jugoslovenski proizvođači davali 7,7% uvoza obuće i 16,2% uvoza delova obuće Evropske unije iz trećih zemalja. Tako značajnih proizvoda bilo je i u drugim sektorima.

Veliki obim i visok stepen saradnje preduzeća iz SR Jugoslavije i zemalja Evropske unije pokazuje da jugoslovenskim poslovnim subjektima nisu nepoznata ni tržišta ni institucionalna infrastruktura niti pravna regulativa Evropske unije.

Bela knjiga EEZ iz 1985. godine o stvaranju jedinstvenog tržišta primljena je svojevremeno u SFR Jugoslaviji sa izuzetnom pažnjom. Bilo je to u periodu uzlazne linije saradnje SFRJ i EEZ kada je došlo do naglog povećanja obima trgovinske razmene, finansijske i druge saradnje. U očima EEZ Jugoslavija je bila, po rešenjima svog privrednog sistema i po stepenu

tržišne samostalnosti preduzeća, daleko ispred istočnoevropskih zemalja. SFR Jugoslavija se nije libila da stavi do znanja da i sama želi još tešnju saradnju sa EEZ od one koju je omogućio u osnovi veoma dobar sporazum o saradnji iz 1983. godine.

Nakon što je Bela knjiga o Evropi 1992 objavljena, ubrzo je u nas prevedena i, zajedno sa sporazumom o saradnji Jugoslavija – EEZ i njegovim pratećim trgovinskim i finansijskim protokolima, postala osnova za politiku približavanja SFRJ evropskim integracijama (Kovač, O. 1990.).

Komisija za reformu Predsedništva SR Srbije razmatrala je implikacije "Evrope 1992." na privredu Srbije i Jugoslavije i usvojila zaključke koji su bili podsticaj privrednim asocijacijama i preduzećima da započnu proces prilagođavanja evropskim standardima, propisima i normama kvaliteta i pouzdanosti proizvoda i poslovanja preduzeća. Republička vlada je imala koordinaciono telo za tu oblast, a vlada SFRJ inicirala je zaključivanje sporazuma o asocijaciji sa EFTA i sondirala teren u pogledu mogućnosti započinjanja pregovora sa EU o zaključenju sporazuma o asocijaciji. Republička i Savezna skupština donele su deklaracije koje su bile osnov za pomenute aktivnosti. Taj povoljan trend je prekinut sankcijama EEZ, a zatim UN.

Retka su istraživanja koja upoređuju obim i strukturu robne razmene SFRJ i SR Jugoslavije sa zemljama današnje Evropske unije. Tabele 1, 2 i 3. sačinjene su, rekonstrukcijom na bazi podataka za Srbiju i Crnu Goru, i za odnose SR Jugoslavije sa Evropskom unijom (Popović-Kovač, 1996. ss. 172-184). Ti podaci, pa ni detaljnije analize po zemljama Evropske unije, i po raznim obeležjima robne strukture razmene, ne menjaju zaključak da je za SR Jugoslaviju Evropska unija isto toliko važan i prvi ekonomski partner kao što je bila za SFRJ.

Posle ovih zaključaka je manja potreba da se u detalje analizira istorijat odnosa Evropske unije i Jugoslavije u drugim oblastima saradnje. Izvesno je, naime, da ni te oblasti nisu ništa izgubile na svom značaju.

Poznato je da je deo finansijske saradnje Jugoslavije sa institucijama Evropske unije bio uređen Sporazumom o saradnji iz 1980. godine, odnosno finansijskim protokolima koji su se u obliku aneksa uz osnovni Sporazum obnavljali svake pete godine. Na osnovu tih aranžmana Jugoslavija je koristila značajna sredstva Evropske investicione banke, pre svega za rekonstrukciju i poboljšanje saobraćajne infrastrukture od bitnog interesa za tranzit robe Evropske unije kroz Jugoslaviju, ali i za druge svrhe. Iz budžeta EEZ su odobravana i sredstva za dotiranje kamatne stope na takve dugoročne zajmove koje je EEZ inače odobravala po tržišnim uslovima. Jugoslavija je bila korisnik i drugih izvora sredstava Evropske unije: za reintegraciju radnika migranata, za saradnju na projektima iz nauke i tehnologije, kao i za sprovođenje ekonomskih reformi.

Razume se da finansijska saradnja nije bila svedena samo na zvanične institucije EEZ, odnosno Evropske unije. Institucije zemalja članica su takođe imale razvijene odnose sa Jugoslavijom, a veliki deo saradnje se odvijao neposredno između preduzeća i banaka zemalja Evropske unije i Jugoslavije.

Izvesno je da su preduzeća iz zemalja Evropske unije bila najveći izvor zajedničkih ulaganja, odnosno inostranih ulaganja u jugoslovenska preduzeća. Podaci o tim ulaganjima vezani za područje SR Jugoslavije do sada nisu objavljeni, ali je poznato da je u tom pogledu udeo SR Jugoslavije visok s obzirom na činjenicu da su značajnija strana ulaganja uglavnom bila vezana za velika preduzeća (sa velikim udelom na jugoslovenskom tržištu). Čak i za vreme sankcija UN je bilo izvesnih aktivnosti na tom polju. Razumljivo je da se ti podaci do definitivnog ukidanja sankcija, zbog zaštite inostranih partnera, ne mogu objavljivati.

Udeo banaka zemalja Evropske unije u ukupnom jugoslovenskom spoljnom dugu je takođe značajan, iako ima nagoveštaja da je deo tog duga prešao u portfelj uglavnom američkih banaka. Zato je, međutim, udeo evropskih zemalja Pariskog kluba u ukupnim zajmovima koje su Jugoslaviji odobrile ili garantovale zvanične institucije država, vrlo visok. Dakle, SR Jugoslavija i pri regulisanju svog spoljnog duga i njegovog servisiranja kao značajne partnere ima države i banke zemalja Evropske unije.

Saradnja Evropske unije i Jugoslavije bila je značajna u svim vidovima saobraćaja. Za Evropsku uniju je Jugoslavija, posle Švajcarske i Austrije bila treća tranzitna zemlja po značaju. Sređivanjem odnosa među državama na prostoru prethodne Jugoslavije, a imajući u vidu i nove mogućnosti preko Mađarske, ovo područje će neminovno ponovo postati značajna oblast saradnje. U međuvremenu je Evropska unija formulisala svoju politiku transevropskih mreža saobraćajnica, a povezivanje prostora Jugoslavije sa tom mrežom je obostrani interes.

Institucionalni okviri saradnje Jugoslavije i Evropske unije

Institucionalizacija odnosa Jugoslavije sa Evropskom unijom prirodno će polaziti od dosadašnjih okvira i mehanizama saradnje, od koncepcije same Evropske unije u pogledu uređivanja njenih odnosa sa zemljama sa područja prethodne Jugoslavije, od njene generalne politike uklapanja svih evropskih zemalja u varijabilnu geometriju evropske integracije, a posebno od aktuelnog regionalnog pristupa Evropske unije odnosima sa zemljama prethodne Jugoslavije.

Dosadašnji institucionalni okviri saradnje Jugoslavije i EEZ (EU) očigledno su bili dobro postavljeni i adekvatno su evoluirali, omogućujući u osamdesetim godinama izuzetan uspon u robnoj razmeni i u drugim vidovima saradnje.

Krajem 1991. godine Evropska zajednica je uvela sankcije protiv cele Jugoslavije, a onda je izuzela sve druge republike izuzev Srbije i Crne Gore, odnosno SR Jugoslavije. Suspendovala je sporazum koji je bio na snazi od 1983. do kraja 1991. godine. Pošto joj je ukazano na činjenicu da sporazum ne poznaje instituciju suspenzije, ona je dala otkaz na sporazum koji je posle šest meseci prestao da važi. SR Jugoslavija danas nema nikakvog važećeg sporazuma o saradnji sa EEZ, odnosno EU. Položaj bivših republika Jugoslavije sada je različit. Otcepljene republike su izuzete od sankcija EU i nekim rešenjima im je omogućeno da via facti uživaju tretman koji su imale dok je sporazum bio na snazi. Sa Slovenijom EU je sklopila sporazum o asocijaciji koji manje-više konsoliduje zatečeni nivo slobode pristupa tržištu EU.

Nakon suspenzije sankcija UN, Evropska unija je utrošila mnogo vremena da sa Jugoslavijom normalizuje državne odnose. Nikakvi ugovorni odnosi, međutim, nisu uspostavljeni u cilju regulisanja međusobnih ekonomskih odnosa. Za sada je Evropska unija Jugoslaviji odobrila položaj "treće" zemlje, bez ikakvih olakšica, pa ni korišćenja Opšte šeme preferencijala. Ovo, naravno, izvoznike iz Jugoslavije stavlja u nepovoljniji položaj od svih drugih evropskih zemalja. Kašnjenjem u donošenju kontingenata za izvoz tekstila iz Jugoslavije Evropska unija je zatvarala svoje tržište proizvodima jugoslovenske industrije tekstila i odeće. Utvrđene količine dozvoljenog izvoza su daleko ispod onih koje su ranije sa današnjeg prostora SR Jugoslavije plasirane na tržište Evropske unije.

Modaliteti pravnog regulisanja odnosa Evropske unije sa pojedinim evropskim i drugim zemljama složeni su u jednu strukturu po stepenu preferencijalnosti tih odnosa. Šematski prikaz te lestvice se najčešće naziva "piramidom privilegija" (koncesija) Evropske unije (Wallden, 1996).

Na vrhu piramide su zemlje članice Evropske unije koje su međusobno odobrile maksimalne koncesije, imaju jedinstveno tržište za robu i faktore proizvodnje i zajedničku poljoprivrednu proizvodnu i trgovinsku politiku.

Na drugom mestu su zemlje EFTA koje sa Evropskom unijom čine Evropski ekonomski prostor koji od strukture koncesija sadrži zonu slobodne trgovine sa EU i slobodu kretanja faktora proizvodnje. Pristup ovih zemalja EFTA tržištu poljoprivrednih proizvoda EU je slobodan u slučaju prerađenih proizvoda a sa određenim koncesijama kada se radi o primarnim proizvodima.

Na trećem mestu je deset zemalja Centralne i jugoistočne Evrope (CJIE) od koje su sve već podnele zahtev za ulazak u Evropsku uniju. Ove zemlje će od 1997. godine imati zonu slobodne trgovine sa Evropskom unijom u oblasti industrijskih proizvoda, sa određenim koncesijama u trgovini poljoprivrednim proizvodima.

Na četvrtom mestu su dve grupe mediteranskih zemalja. Kipar, Malta i Turska su već u carinskoj uniji sa Evropskom unijom i podnele su zahteve za punopravno članstvo. Sa drugom grupom EU planira da formira zonu slobodne trgovine do 2010. godine.

Nekadašnji Sporazum EEZ-SFRJ koji i danas važi za Hrvatsku, Makedoniju i BiH, je na petom mestu piramide privilegija. On sadrži značajan jednostrano preferencijalni tretman (praktično bescarinski izvoz industrijskih proizvoda i korišćenje Opšte šeme preferencijala) i značajne koncesije u poljoprivrednoj trgovini.

Na šestom mestu je velika grupa zemalja Azije, Kariba i Pacifika, koje na osnovu sukcesivnih Lome-konvencija uživaju jednostrano preferencijalni tretman.

Na sedmom mestu su sve na drugom mestu neobuhvaćene zemlje u razvoju, ostale zemlje korisnice Opšte šeme preferencijala EU. Sa zemljama prethodnog SSSR Evropska unija je sklopila i planira da sklopi u osnovi nepreferencijalne sporazume o partnerstvu i saradnji, nezavisno od toga što su ove zemlje i korisnici njene šeme preferencijala.

Poslednju grupu zemalja sa potpuno nepreferencijalnim tretmanom čine, s jedne strane, rivalske razvijene zemlje sa kojima se primenjuje recipročna klauzula najpovlašćenije nacije, a sa druge strane, takozvani "specijalni slučajevi" kao što su SR Jugoslavija i Severna Koreja kojima je navodno autonomno priznata klauzula najpovlašćenije nacije, a oduzeto im je pravo na korišćenje Opšte šeme preferencijala EU. U slučaju SR Jugoslavije se ipak ne radi o autonomnoj nego obostrano primenjenoj klauzuli najpovlašćenije nacije koja je ranije bila ugovorena, a i sada se primenjuje obostrano.

Promena pozicije Jugoslavije na ovoj piramidi koncesija je dramatična. Do kraja 1991. godine ona je bila na samom vrhu piramide (ne računajući zemlje EU i EFTA) a značajno ispred zemalja CJIE koje još nisu imale "evropske sporazume" o asocijaciji sa EU. Objektivno, po efektivno iskorišćenim mogućnostima pristupa tržištu Evropske unije u industrijskim proizvodima Jugoslavija je bila i ispred mediteranskih zemalja. Danas su oni koji su rasturili Jugoslaviju na petom mestu i koriste Opštu šemu preferencijala EU, a oni koji su ostali u Jugoslaviji jesu na poslednjem mestu.

I pored ove činjenice, zvanična politika Evropske unije neprekidno ponavlja da će, pri novom uređenju odnosa, svim državama sa područja Jugoslavije ponuditi iste uslove i ravnopravan tretman. Ovo u formalnom smislu može biti i tačno s obzirom na činjenicu da modaliteti regulisanja odnosa Evropske unije sa drugim zemljama imaju "ograničeni asortiman". Zaista je verovatno da će u toku dalje normalizacije odnosa autonomnom odlukom Saveta ministara EU Jugoslaviji biti na određeno vreme vraćen jednostrano preferencijalni tretman, odnosno trgovinski režim po

Sporazumu iz 1980. godine. Time bi ona bila izjednačena sa svojim bivšim republikama. Ovaj režim bi važio do sklapanja novih sporazuma EU o trgovini i saradnji sa svakom od ovih država i to na preferencijalnoj osnovi. Ovi sporazumi bi bili samo prva pravna regulativa odnosa Evropske unije sa novim subjektima na prostoru Jugoslavije. Oni ne isključuju mogućnost da države sa prostora Jugoslavije započnu pregovore o sklapanju "evropskih" sporazuma o asocijaciji, koji u krajnjoj liniji mogu da vode i u punopravno članstvo u Evropskoj uniji.

Ovi formalno jednaki uslovi i mogućnosti u stvarnosti mogu, zbog objektivnih i subjektivnih razloga, da vode različitim režimima saradnje bivših jugoslovenskih republika sa Evropskom unijom. Objektivno, one će u različito vreme počinjati pregovore i u različitoj meri će biti voljne i sposobne da ispune ekonomske i političke uslove koje Evropska unija postavlja.

SR Jugoslavija nema nikakvog razloga da ne prihvati predloženi redosled i modalitete regulisanja svojih odnosa sa Evropskom unijom. U odnosu na ranije (pre sankcija) stanje tih odnosa, samo bi pregovori o asocijaciji predstavljali nešto bitno novo. Novina bi bila u prelasku sa preferencijalnog tretmana na sistem asimetrične recipročne liberalizacije, do stvaranja zone slobodne trgovine. Ukoliko bi prelazni period ulaska u zonu slobodne trgovine bio dovoljno dug i sinhronizovan sa neizbežnim obavezama koje će Jugoslavija preuzeti prilikom ulaska u Svetsku trgovinsku organizaciju, jugoslovenska privreda bi imala prilike da se prilagodi takvim uslovima poslovanja. Valja posebno istaći da bi visok stepen liberalizacije i smanjenja zaštite koji će zahtevati Svetska trgovinska organizacija bili praktična priprema za postepeni ulazak u zonu slobodne trgovine i jedinstvenog unutrašnjeg tržišta Evropske unije, na osnovu sporazuma o asocijaciji.

Ako bi Jugoslavija mogla da prihvati slobodnu trgovinu sa zemljama Evropske unije, ostale uslove bi svakako mogla da ispuni. Oni se u osnovi svode na jasno ograničenu harmonizaciju privrednih propisa sa zakonodavstvom Evropske unije koje reguliše jedinstveno unutrašnje tržište. Jugoslavija decenijama reformiše i usavršava svoj u osnovi tržišni privredni sistem koji i nije mnogo udaljen od relevantnih rešenja u Evropskoj uniji.

Jugoslavija je samoinicijativno donela odluku o harmonizaciji relevantnih segmenata svog privrednog zakonodavstva sa odgovarajućim propisima Evropske unije. Savezna Vlada je za to izvršila odgovarajuće pripreme, a naučni krugovi već vrše potrebne analize. Šta više, Jugoslavija je jedina zemlja koja je o svom trošku i sama prevela takozvanu belu knjigu o pripremama asocijativnih zemalja CJIE za integraciju u jedinstveno unutrašnje tržište Evropske unije, knjigu koju je Komisija EU namenila kao putokaz tim zemljama. Ta bela knjiga ukazuje na izbor područja i redosled poteza pri harmonizaciji (Kovač-Popović, 1995.).

Bela knjiga nije recept ni za jednu konkretnu zemlju, a namenjena je i državama koje će sa EU sklopiti sporazume o asocijaciji. Svaka zemlja sama bira tempo harmonizacije, prioritete i redosled prilagođavanja jedinstvenom tržištu EU po čijim će se pravilima, posle prelaznog perioda, odvijati slobodna bescarinska trgovinska razmena. Bela knjiga se ograničava na deo zakonodavstva EU koji se odnosi na konstituisanje i funkcionisanje jedinstvenog tržišta i njegovih institucija.

Karakter i domašaj preporuka Bele knjige najkonkretnije se vide iz teksta Aneksa. Sledeći ključne elemente jedinstvenog tržišta, Aneks izlaže preporuke u 23 oblasti značajnih za njegovo funkcionisanje. Dok se jedan broj oblasti odnosi na tehničke standarde i propise i pojedine sektorske politike, sa šireg privredno-sistemskog stanovišta su najvažniji odeljci o slobodi kretanja kapitala, slobodnom kretanju i sigurnosti (za potrošače) industrijskih proizvoda, kao i politika konkurencije, socijalna politika, direktni i indirektni porezi i kompanijsko pravo.

U današnjim uslovima, i pored načelne mogućnosti, nije lako oceniti koje će CJIE i kada zaista postati članice Evropske unije, a kamoli kada bi to bilo moguće za neku od bivših republika Jugoslavije. To, međutim, ne znači da tim putem regulisanja odnosa sa Evropskom unijom ne treba ni poći. Svaka etapa na tom putu u principu treba da nosi obostrane koristi bez obzira na danas još nesagledivi konačan ishod. Kod svih zemalja CJIE i Jugoslavije se po pravilu potcenjuju teškoće i realno potrebno vreme prilagođavanja. U Evropskoj uniji se javljaju dileme oko izvesnih prioriteta; dali prvo treba da se proširi NATO ili Evropska unija, gde su granice Evrope, kakvo rešenje naći za Balkan? Revizija ugovora iz Mاستrihta takođe otvara neke alternative: treba li Evropska unija da bude zbir zone slobodne trgovine i međudržavne saradnje ili supranacionalna federalna struktura?

Ima procena po kojima, u svetlu navedenih teškoća i dilema, zemlje sa "evropskim sporazumima" o asocijaciji u dogledno vreme ne mogu računati na puno članstvo u Evropskoj uniji, nego na režim koji važi za zemlje EFTA, bez zajedničke poljoprivredne politike i bez slobodne mobilnosti radnika.

U ovom svetlu se i politički uslovi postavljeni za ulazak u Evropsku uniju mogu smirenije posmatrati. Iako Rimski ugovor i ugovor iz Mاستrihta takve uslove ne sadrže, Savet Evrope je u Kopenhagenu (juna 1993. godine) te uslove definisao na sledeći način: "Članstvo zahteva da je zemlja-kandidat postigla stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i uvažavanje zaštite manjina, postojanje funkcionišuće tržišne privrede kao i sposobnost izdržavanja pritiska konkurencije i tržišnih snaga unutar Unije. Članstvo pretpostavlja sposobnost kandidata da preuzme obaveze iz članstva uključujući prihvatanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije. Sposobnost Unije da apsorbuje nove članice uz održanje tempa evropske integracije takođe je važna okolnost u opštem interesu Unije i zemalja-kandidata" (Wallden, 1996).

Citirana literatura

1. European Commission, (1995) *The European Union and World Trade*, (Luxembourg, EC)
2. Kovač, O. (1990) *Evropa 1992 - Moguće posledice i opcije za Jugoslaviju* (Beograd, Savremena administracija)
3. Kovač, O. i Popović, T. (1995) *Prilagođavanje privrede uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije* (Beograd, Institut ekonomskih nauka)
4. Popović, T. i Kovač, O. (1996) *Yugoslavia and the European Union - The Past and the Future*, (Beograd, Institut ekonomskih nauka)
5. Wallden, A-S. (1996) *The European Union and the Countries of Central and Eastern Europe - From Association to Membership*, outline of lecture, ECPD Seminar (Novi Sad, ECPD).

Prof. Dr. Oskar KOVAČ

THE SIGNIFICANCE OF EUROPEAN UNION FOR FOREIGN ECONOMIC RELATIONS OF YUGOSLAVIA

SUMMARY

The paper is divided into two parts. In the first part the author presents the indicators and arguments proving that the European Union is the greatest individual economic partner of FR Yugoslavia, what was also the case with SFRY. Its significance results from the fact that it is the greatest trade block in the world, and it is also that important in direct foreign investments, technology transfer and at the international financial markets.

Today, under normal circumstances the European Union would, together with EFTA countries, absorb 52.5 per cent of the Yugoslav exports, while 54.1 per cent of the Yugoslav imports would come from it. The comparative analyses of relations between SFRY and FRY with the European Union indicate that for FR Yugoslavia the main partners within EU have remained the same countries as they were for SFRY, as the commodity trade pattern has to a high degree remained the same.

The second part considers a probable sequence of events in normalization and legal arrangement of relations between EU and FR Yugoslavia. It is noted that EU has already decided to offer to all countries created in the territory of the former Yugoslavia the first generation of agreements on trade and cooperation similar to the ones in 1983, these including significant elements of preferential treatment. After that some of the states could start negotiations on making "European agreements" on association which Central and South-East European countries have already concluded. The author concludes that FR Yugoslavia should accept that sequence of events and modalities for arranging its relations with the European Union.

Blagoje BABIĆ¹

UDK 339.923:339.5(497.1)
Bibliid 0025-8555,48(1996)
Vol. XLVIII, br. 3, pp. 307-321
Izvorni naučni rad
Septembar 1996.

INSTITUCIONALNI PROBLEMI U EKONOMSKOJ SARADNJI SR JUGOSLAVIJE S EVROPSKOM UNIJOM

ABSTRACT

Reestablishment of institutional relations with the European Union is one of the key prerequisites for recovery and development of the Economy of Yugoslavia. The resumption of institutional ties between the two parties will probably start with the reinclusion of Yugoslavia into the General Scheme of Preferentials of EU. The second step should be an arrangement based on the Agreement of cooperation concluded with SFRY 1980. For the time being, membership of FRY in EU is but an academic issue.

1. - Radna hipoteza

Jedan od osnovnih preduslova za oporavak i razvoj privrede SR Jugoslavije je odgovarajući institucionalni okvir za ekonomsku saradnju s inostranstvom. U tom pogledu danas je od najvećeg značaja obnova institucionalnih veza s Evropskom unijom.

2. - Analitička osnova

Sticaj okolnosti u devedestim godinama u ekonomskim odnosima Jugoslavije s Evropskom unijom ostavio je netaknutim samo jedno: strateški interes za saradnju. Sve ostalo se u međuvremenu izmenilo. Zato se po

¹ Prof. dr Blagoje Babić, naučni savetnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

ukidanju embarga Jugoslavija "vraća" u institucionalno nov spoljnoekonomski ambijent:

a) Evropska unija, koja je prva započela nametanje blokade Jugoslaviji, jednostrano je otkazala i sve ugovorne aranžmane koje je bila zaključila sa SFRJ.

b) U međuvremenu, EU je zasnovala "jedinствeno tržište" i postala jedan privredni prostor. Istovremeno je proširena na celu Zapadnu Evropu. Ona je tako postala potencijalno – kvantitativno i kvalitativno – najvažniji pojedinačni ekonomski partner Jugoslavije.

v) Promene na Istoku dovele su do raspada SEV u kome je Jugoslavija imala povoljan status. Istovremeno se promenio i osnov za bilateralnu saradnju sa svim zemljama Istoka. Pošto ove zemlje sada grade nove pravne sisteme, naša privreda moraće da posluje s njihovim privredama na novoj osnovi.

g) Pošto joj je nametnut embargo, Jugoslavija je suspendovana iz GATT-a. Tako je na tržištu EU izgubila mogućnost da se u međunarodnoj trgovini koristi opštim važenjem klauzule najpovlašćenije nacije. U međuvremenu, GATT je "ukinut". Umesto njega zasnovana je Svetska trgovinska organizacija (STO) koja je počela s radom 1. januara 1995. godine.

d) Jugoslavija je suspendovana i iz međunarodnih finansijskih organizacija, uključujući finansijske ustanove u Zapadnoj Evropi (Evropski investicioni fond, Evropska banka za obnovu i razvoj i druge).

đ) Najzad, secesija je pokidala veze naše privrede s privredama otepijenih zemalja, s kojima je ona činila jedinstven privredni prostor. Povrh toga, otepljene zemlje čine sve što mogu da dodatno opterete odnose SR Jugoslavije s Evropskom unijom, kao i s međunarodnim ekonomskim organizacijama.

Uglavnom, suspendovanjem iz ranijeg međunarodnog institucionalnog okvira Jugoslavija je izgubila pristup svetskom tržištu, uključujući tržište robe i usluga i finansijsko tržište. Kako zbog blokade nije mogla na odgovarajući način da se prilagođava promenama u okruženju, po uklanjanju embarga² SR Jugoslavija se našla u skoro potpuno novom institucionalnom ambijentu. Njena privreda se, stoga, ne "vraća" u stari nego u novi međunarodni institucionalni okvir. Utoliko je obnova ekonomskih odnosa s inostranstvom složenija. Ali, istovremeno, utoliko je postalo važnije obnavljanje institucionalnih veza s Evropskom unijom.

² Embargo je konačno ukinut odlukom Saveta bezbednosti UN 2. oktobra 1996. godine.

3. – Geneza odnosa Jugoslavije s Evropskom unijom

A – Uspon

Jugoslavija je u razvoju ekonomskih odnosa s Evropskom unijom bila daleko ispred svih zemalja Istoka. Tome su pogodovale dve okolnosti. Jedna je što je Jugoslavija, u vreme blokovske podele Evrope, bila nesvrstana odnosno blokovski neutralna. Drugi je priroda društveno-ekonomskog sistema Jugoslavije.

Jugoslavija je imala tržišnu privredu. Naša preduzeća su imala visok stepen autonomije u poslovanju. Domaća privreda je bila "otvorena" za kretanje robe, usluga, kapitala i tehnologije.³ Postojala je i sloboda kretanja lica, osobito u vidu emigracije naše radne snage na područje Evropske unije i obostranog turističkog prometa.

Razvoj odnosa s Evropskom unijom bio je među strateškim ciljevima spoljne politike Jugoslavije. Sa svoje strane i Evropska unija je imala strateški interes da razvija odnose s njom. U skladu s tim, teklo je i institucionalno uobličavanje međusobnih odnosa. U 1971. godini zaključen je nepreferencijalni recipročni trgovinski sporazum, s uzajamnim priznavanjem klauzule najpovlašćenije nacije.⁴ U 1975. godini dve strane su zaključile čisto trgovinski ugovor. Zatim, što je ključni korak u izgradnji institucionalnog okvira za ekonomsku saradnju je zaključivanje Sporazuma o saradnji 1980. godine, koji je stupio na snagu 1983. godine.⁵

Sporazum o saradnji s Jugoslavijom iz 1980. godine je novina u ugovornoj praksi Evropske unije. On je Jugoslaviji priznao status povoljniji nego što su ga analogni sporazumi priznavali drugim zemljama iz oblasti Sredozemlja. Drugim rečima, u odnosima sa EU Jugoslavija je bila najpovlašćenija treća zemlja u Evropi. Po nemačkom piscu Beckeru, "Interno, ... Zajednica će postupati s ovim ugovorom na isti način kao da je zaključen na osnovu člana 238. Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici".⁶ S obzirom na prirodu ove odredbe,⁷ po tumačenju Bojane Dragović, Sporazum

³ Oskar Kovač: Bela knjiga o jedinstvenom unutrašnjem tržištu Evropske unije – Drugi put U: Oskar Kovač i Tomislav Popović (priredivači): Prilagođavanje privrede Jugoslavije uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije. Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1995, str. 20.

⁴ Duško Lopandić: Režim uvoza Evropske unije iz zemalja sa prostora prethodne Jugoslavije, prilog u ovom zborniku.

⁵ "Official Journal", European Economic Communities, Luxembourg, 1983, L 31. Prema: Bojana Dragović: Ugovori o pridruživanju Evropskoj uniji, Institut za evropske studije, Beograd, 1996, str. 70.

⁶ Jurgen Becker: Entwicklungskooperation in einem sich wandelndem Weltsystem, Kommentar ART 238, Verlag von der Groeben, Munchen, 1982, s. 1308. Prema: Dragović, nav. delo, str. 70.

⁷ Član 238. Rimskog ugovora glasi: "Zajednica može zaključivati sa jednom ili više država

o saradnji koji je Evropska unija zaključila s Jugoslavijom 1980. godine u stvari je sporazum o pridruženju.⁸

Pravni osnov za zaključivanje Sporazuma o saradnji između SFRJ i EU iz 1980. godine je prećutkivan iz političkih razloga: Jugoslavije je bila član pokreta nesvrstanosti. "Smatralo se da bi ugovor o pridruživanju Jugoslavije EEZ mogao biti tumačen kao kršenje principa nevezivanja za blokove, jednog od temeljnih principa nesvrstanosti".⁹

Sporazum o saradnji iz 1980. za Jugoslaviju je bio vrlo povoljan. Prvo, Jugoslavija je stekla pravo da na tržištu EU plasira niz industrijskih proizvoda bez carina i bez kvantitativnih ograničenja. Ograničenja su zadržana za "osetljive proizvode". Ograničenja su postojala i za izvoz poljoprivrednih proizvoda, ali ipak uz neke povlastice u odnosu na "redovni" režim za trgovinu s trećim zemljama. Sa svoje strane, Jugoslavija je EU priznala klauzulu najvećeg povlašćenja (most favoured nation) za industrijske proizvode, s tim što su postojala ograničenja za tekstilne proizvode. Drugo, Jugoslavija je imala i niz jednostranih povlastica. Posebnim protokolima je bila uređena ekonomska, finansijska i tehnička saradnja. U okviru finansijskog protokola bilo je odobreno oko 750 miliona dolara zajma za izgradnju infrastrukture. Iskorišćeno je oko 660 miliona dolara.¹⁰

U pogledu uslova zapošljavanja i plata dve strane su jedna drugoj priznavale "nacionalni tretman" zaposlenima na svojim teritorijama, uz neka ograničenja u oblasti socijalnog osiguranja.¹¹

B – Raskid

S obzirom na značaj koji je pridavala svojim odnosima sa EU, Jugoslavija se pripremala za otpočinjanje pregovora o zaključenju sporazuma o pridruživanju. "Da je taj sporazum zaključen, po nekima, bili bi izbegnuti secesija i građanski rat". Ali, pokazalo se da EU nije bila zabrinuta za integritet SFRJ, pa nije ni radila na njegovom održanju.¹²

Krajem 1991. EU je nametnula blokadu SFRJ. Ubrzo je iz blokade izuzela sve otcepljene zemlje. Pod blokadom je ostala samo Savezna

ili međunarodnih organizacija sporazume o pridruživanju. ". Prema: Duško Lopandić i Milutin Janjević (preveli i priredili): Ugovor o osnivanju Evropske unije – Od Rima do Maastrichta, Međunarodna politika (i drugi izdavači), Beograd, 1996, str. 162.

8 Dragović, str. 71.

9 Isto.

10 Isto.

11 Isto, str. 72.

12 Kovač, nav. rad, str. 20. – Ako je tačno tumačenje Bojane Dragović da je Sporazum o saradnji iz 1980. u suštini sporazum o pridruženju, jasno je da SFRJ od razbijanja ne bi spasio ni sporazum koji bi bio zaključen pod nazivom "Sporazum o pridruženju".

Republika Jugoslavija. Potom je EU jednostrano otkazala Sporazum o saradnji iz 1980, kao i sve druge ugovorne aranžmane i isključila je iz svoje Opšte šeme preferencijala. Tako, nije ostao na snazi ni jedan ugovorni aranžman sa EU.¹³ Na taj način, Jugoslaviji su oduzete sve povlastice na tržištu EU. Pošto je SRJ suspendovana i iz GATT-a, a zbog blokade nije mogla da uredi pitanje članstva u STO, bilo joj je uskraćeno korišćenje i klauzule najpovlašćenije nacije nasledene od GATT-a. Iz tih razloga, zbog blokade, Jugoslavija je jedina zemlja Evrope koja ni po kom osnovu nema nikakve povlastice na tržištu Evropske unije.

Nije potrebno posebno dokazivati da institucionalni vakuum u odnosima sa EU Jugoslaviji nanosi velike štete, čak i po uklanjanju embarga. Prvo, zbog ovog vakuuma ona bi mogla da izgubi preferencijalni tretman koji joj, po osnovu kontinuiteta, koji je i EU indirektno priznala, ima po osnovu Sporazuma o saradnji sa SFRJ iz 1980. Isto tako, pitanje je kako će se cariniti roba iz SRJ na tržištu EU i po skidanju embarga s obzirom na to što je naša zemlja suspendovana iz GATT-a. Ako EU ne bi Jugoslaviji priznala važenje klauzule najpovlašćenije nacije do eventualnog uspostavljanja ranijih aranžmana, "automatski za onoliko za koliko su carine EU za nečlanice GATT veće nego za članice, jugoslovenska roba će na tržištu EU biti cenovno manje konkurentna".¹⁴

4. – Mogući institucionalni oblici buduće saradnje

Po ukidanju embarga bitno važan strateški cilj SR Jugoslavije je obnova i razvoj institucionalnih veza s EU.

A – Obnova

Obnova ekonomskih odnosa Jugoslavije s EU je obostrani interes. Stoga treba očekivati da će uskoro otpočeti pregovori u tu svrhu. Ishod pregovora verovatno neće biti prosti povratak na status quo ante bellum. S obzirom na krupne promene do kojih je u međuvremenu došlo, treba očekivati izmene i u institucionalnom okviru saradnje.

Prvi korak, za koji nisu potrebni pregovori, jer se radi o jednostranim povlasticama, moglo bi biti ponovno uključivanje Jugoslavije u Opštu šemu preferencijala EU. Jugoslavija bi po ovom osnovu mogla dobiti povlastice nešto šire nego što je imala SFRJ.¹⁵

13 Isto.

14 Isto.

15 Gordana Ilić: Sistem Opšte šeme preferencijala Evropske unije, prilog za okrugli sto "Pravo Evropske unije", Udruženje za pravo Evropske unije, Beograd, 13-14. juni 1996.

Drugi verovatan korak je otpočinjanje pregovora o "doradi" sporazuma koje je EU zaključila sa SFRJ. Kako je EU otepljenim zemljama dala u suštini tretman kakav je imala SFRJ, a fortiori bi trebalo da ga prizna SR Jugoslaviji. Pri tome će se, razume se, uzeti u račun kvantitativno prilagođavanje. Po nekim proračunima, u preferencijalnoj trgovini sa EU SRJ bi trebalo da dobije oko 44% kvote koju je imala SFRJ.¹⁶ Uz to ide i obnova naučno-tehničke saradnje, zaključivanje sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja, o garantovanju investicija, korišćenju programa PHARE.¹⁷ Istovremeno, sređivanje odnosa sa EU je od velikog značaja sa sređivanjem odnosa SRJ sa STO.

B - Razvoj

Teorijski, budući odnosi SR Jugoslavije s Evropskom unijom mogli bi se odvijati prema tri modela. Jedan je modifikovani model odnosa iz Sporazuma o saradnji iz 1980. godine. Drugi je model iz "evropskih sporazuma" zaključenih s nizom zemalja Istoka Evrope. Treći bi bio učlanjenje SRJ u EU.

a - Model iz Sporazuma o saradnji iz 1980. godine

Danas u politici prema zemljama iz bivše SFRJ EU ima dvostruk pristup. Sa Slovenijom je zaključila "evropski sporazum", to jest sporazum o pridruženju. U politici prema ostalim južnoslovenskim zemljama, uključiv Jugoslaviju, zvanično je proglasila "regionalni pristup". Od ovih zemalja traži da prvo normalizuju međusobne odnose, da bi potom s njima zaključila odgovarajuće aranžmane. Za neposrednu budućnost osnov tih aranžmana biće Sporazum o saradnji iz 1980. godine. Na duži rok verovatno treba očekivati primenu modela iz "evropskih sporazuma". Pitanje učlanjenja je za sada u oblasti teorije.

b - "Evropski sporazumi"

"Evropski sporazumi" su ugovori o pridruženju zaključeni sa zemljama Istoka koje Evropska unija namerava da primi u puno članstvo. Otuda i naziv "evropski sporazumi". Do sada je EU ovakve sporazume zaključila sa sledećim zemljama: Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Rumunija, Bugarska, i Slovenija, Estonija, Letonija i Litvanija.

Svi "evropski sporazumi" su u suštini isti. Uređuju političke, privredne i finansijske odnose između strana ugovornica. Ovi odnosi su postavljeni tako

16 Kovač, nav. rad, str. 21.

17 Videti: Godrana Ilić: Politika EU u pružanju ekonomske pomoći zemljama u području prethodne Jugoslavije, prilog u ovom zborniku.

da se "evropski sporazumi" od ostalih sporazuma o pridruženju razlikuju po cilju. Cilj je učlanjenje pridruženih zemalja u EU. Drugim rečima, svrha "evropskih sporazuma" je da pridružene zemlje pripreme za učlanjenje u EU. Stoga ovi sporazumi predviđaju da pridružene zemlje postupno preuzimaju obaveze koje proističu iz zasnivanja "jedinstvenog tržišta". U tu svrhu EU je posebno preuzela obaveze da pridruženim zemljama pruži tehničku i finansijsku pomoć za sprovođenje reformi u njima.¹⁸

Pravni osnov "evropskih sporazuma" je član 238. Ugovora o osnivanju EEZ odnosno EU. Kako se ovim sporazumima uređuju i pitanja koja spadaju u isključivu nadležnost država-članica, kao što je sloboda kretanja radne snage i kulturna saradnja, to su i države članice, a ne samo EU kao institucija, potpisnice "evropskih sporazuma".¹⁹

"Evropski sporazumi" ne vode automatski u članstvo. Po isteku prelaznog perioda od deset godina oni se produžavaju bez daljeg vremenskog ograničenja. Drugim rečima, to znači da sam istek prelaznog razdoblja ne vodi pridružene zemlje u članstvo EU. Naprotiv, za to će biti potrebni posebni pregovori, u skladu s članom O (Naslov VII, Završne odredbe) Ugovora o EU.²⁰ To znači da je za ulazak pridruženih zemalja u članstvo EU potrebno da Unija nađe da su one u prelaznom razdoblju uspele da se politički, pravno i ekonomski pripreme za puno članstvo. U svakom slučaju za to su potrebni posebni pregovori za čije otpočinjanje nije predviđen nikakav rok.

Glavni elementi sadržine "evropskih sporazuma" su:

a) Liberalizacija međusobne trgovine, bez zasnivanja carinske unije. Kvantitativna ograničenja u prometu industrijskih proizvoda se ukidaju odmah. Bescarinska trgovina ovim proizvodima treba da se ostvari za deset godina. Liberalizacija, međutim, ne obuhvata "osetljive" proizvode, koji čine oko 50% izvoza pridruženih zemalja.²¹

b) Sporazumima je donekle olakšan pristup poljoprivrednim proizvodima iz pridruženih zemalja na tržište EU.

v) pridružene zemlje obavezuju se na harmonizaciju svojih zakonodavstava sa zakonodavstvom EU.

g) EU je stavila u izgled finansijsku i tehničku pomoć pridruženim zemljama.

18 Dragović, nav. delo, str. 91.

19 Isto.

20 Dragović, nav. delo, str. 92. - Lopandić i Janjević, nav. delo, str. 202.

21 Alain Buzelay: L'élargissement communautaire à l'Est face aux théories et pratiques de l'intégration. In: A. Buzelay, J. Vandamme et J. D. Mouton (Sditeurs): L'avenir de l'Union européenne: élargir et approfondir, Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, 1995 p. 142.

d) Sloboda plaćanja treba da bude ostvarena u roku od pet godina, a sloboda kretanja kapitala u roku od deset godina.

đ) U sporazumima su skicirani i pravni okviri liberalizacije u pružanju usluga.

e) Industrijska kooperacija ima za cilj podsticanje modernizacije i prestrukturiranja industrije u pridruženim zemljama. Posebno se od ovih zemalja očekuje da stvore uslove za privatne investitore.²²

EU je u nekim oblastima saradnje pridruženim zemljama u "evropskim sporazumima" priznala asimetričnu recipročnost. Prvo, tržište EU za proizvode ovih zemalja otvara se brže nego obrnuto. Drugo, početno snižavanje zaštite tržišta veće je u EU nego u pridruženim zemljama.²³

O "evropskim sporazumima" se za sada može reći:

a) Normativno, oni pružaju veoma velike pogodnosti pridruženim zemljama. Zahvaljujući tim sporazumima, ove zemlje se "vrlo brzo kreću ka samom vrhu 'piramide privilegija', odnosno najpovoljnije tretiranim partnerima Evropske unije".²⁴

b) Ali, ako Evropska unija ... ne bude spremna da u određenoj meri preuzme troškove ... preobražaja (pridruženih zemalja - prim. moja) ubrzo bi moglo doći do opšteg razočarenja, koje u pogledu dugoročne saradnje sa EU može imati veoma negativne posledice".²⁵

Zaključivanje "evropskog sporazuma" između EU i SRJ ne treba smatrati samo teorijskom mogućnošću iz više razloga:

a) EU je već pokazala "regionalnim pristupom" da je njen interes da na trajnijoj osnovi uredi odnose sa svim zemljama na području bivše SFRJ.

b) Ovakav aranžman bio bi i u interesu Jugoslavije.

v) Samo zaključenje sporazuma o pridruženju ne znači ni obavezu EU da SRJ primi u članstvo niti za našu zemlju da se učlani u Uniju.

v - Članstvo u Evropskoj uniji

Učlanjenje bi, teorijski, bilo najviša faza razvoja odnosa SRJ sa EU. Tu se, međutim, postavlja niz prethodnih pitanja.

Prvo, u nas ima malo ozbiljnih pokušaja da se napravi analiza troškova i koristi kako učlanjenja u EU tako i ostajanja izvan nje.

22 Dragović, nav. delo, str. 95-6. - B. Kamiński: The significance of the "European Agreements" for Central European Exports, "Policy Research Papers", No. 1314, IBRD, Washington, 1994. Prema: Kovač, nav. rad, str. 16.

23 Isto, str. 6.

24 Isto, str. 17.

25 Andras Inotai: Associationsschritte zur Reintegration ostmitteleuropäischer Staaten, 15/16, 1992/93, s. 31. U: Dragović, nav. delo, str. 99.

Drugo, nema ni ozbiljnih analiza iskustava učlanjenih zemalja s kojima je SRJ uporediva. Španija se uzima kao zemlja kojoj je članstvo u EZ donelo ekonomski preporod. U Grčkoj je učlanjenje u EU praćeno rastom nacionalnog dohotka od transfera (doznake, pomorstvo, turizam), ali je dovelo do razgrađivanja domaće industrije i rasta spoljne zaduženosti (Dutch disease).

Treće, u zemljama Istočne Evrope već se otkriva nužnost obnove saradnje među samim zemljama Istoka. Prethodno korišćenje prednosti te saradnje samo bi olakšalo naknadnu pripremu pridruženih zemalja za članstvo u EU. Polazna teza je da bi učlanjenje u EU zemalja Istoka u sadašnjim uslovima bila integracija nejednakih partnera, pa bi nejednaka bila i raspodela koristi od integracije.²⁶ Prema tome, iako su se pridružene zemlje Istoka već kandidovale za puno članstvo u EU, analitički je otvoreno pitanje da li bi ekonomski bilo svrsishodno da se one za dogledno vreme stvarno i učlane. Uostalom, i po teoriji o carinskoj uniji i po teoriji o optimalnom valutnom području za ekonomsku integraciju nužna je homogenost po stepenu razvijenosti EU i zemalja kandidata za učlanjenje u nju.²⁷

v - Scenariji mogućeg učlanjenja SR Jugoslavije u EU

Pod pretpostavkom da sa EU postigne dogovor o učlanjenju, Jugoslavija bi se našla pred pitanjem: na koji način da se učlani? Tu su moguća tri osnovna scenarija:

(aa) Zasebno učlanjenje

Polazna postavka bila bi: Interes SR Jugoslavije je da se "odveže" od privrednog prostora bivše SFRJ

Ovo rešenje vodilo bi stvaranju zaokružene nacionalne privrede, sa novom unutrašnjom podelom rada. Zemlja bi bila manje zavisna od "novih suseda". Imala bi više manevarskog prostora u traženju novog geografskog rasporeda spoljne trgovine. Sama bi se učlanila u EU.

Cena ovog rešenja bila bi visoka. Istovremeno bi se morali vršiti obnova domaće privrede, preuređivanje strukture proizvodnog aparata i infrastrukturnih sistema i iznalaženje novih tržišta. Veliki proizvodni sistemi ne bi mogli biti obnovljeni, pa bi naša privreda morala odustati od niza proizvodnih programa i žrtvovati neka velika preduzeća čiji su pogoni ostali u otcepljenim zemljama.

26 Katarzina Żurkowska: Overcoming main obstacles in regional cooperation. In: Bogdan Goralczik et al.: In pursuit of Europe, Transformations of post-communist countries, Institute of Political Studies, Warszawa, 1995.

27 Buzelay, op. cit., p. 138.

Ona bi u integraciju ušla u uslovima visoke nejednakosti. s nekonkurentnom proizvodnjom, koja ima visoke jedinične troškove jer na uskom tržištu nema potrebnu ekonomiju obima. Pregovaračka pozicija SRJ bila bi vrlo slaba. U EU bi se morala zadovoljiti mestom u podeli rada za koje druge članice nisu zainteresovane. Rezultat bi mogao biti "holandska bolest": deindustrijalizacija, rast zaduženosti preko deficita tekućeg bilansa, ograničavanje uglavnom na uslužne delatnosti i poljoprivredu.

(bb) Učlanjenje u okviru južnoslovenskog ekonomskog entiteta

Polazna postavka bila bi: Interes Jugoslavije je da obnovu svoje privrede izvrši uz najniže troškove.

Ovo rešenje bi značilo obnovu nekada jedinstvenog privrednog prostora SFRJ. Kako su, nakon secesije, nastale zasebne "nacionalne privrede", trebalo bi izvršiti reintegraciju u nekom od proverenih institucionalnih oblika. Iskustvo sa zonom slobodne trgovine "višegradske grupe" se pokazalo neuspešnim.²⁸ Za južnoslovenski prostor razumnije rešenje bila bi carinska unija s monetarnom unijom.

Učlanjenje u EU po ovom scenariju imalo bi niz prednosti. Prvo, obnova privrede na širem južnoslovenskom prostoru bila bi izvršena uz niže troškove. Drugo, s obzirom na znatnu ekonomiju obima, industrijski proizvodi postali bi konkurentiji zbog nižih jediničnih troškova. Nejednakost partnera u integraciji sa EU bila bi snižena, pa bi i nepovoljne strane takve integracije bile umanjene.

(vv) Učlanjenje u EU u okviru balkanskog ekonomskog entiteta

Polazna postavka bila bi: Interes Jugoslavije je da maksimalno ojača pregovaračku poziciju i povisi konkurentnost svoje privrede pre učlanjenja u EU.

Ovaj cilj bi bio ostvariv ukoliko bi se uz prostor prethodne Jugoslavije u zajednički ekonomski entitet uključile još i Bugarska i Rumunija. U privrednom prostoru od oko 60 miliona stanovnika – organizovanom u obliku carinske i monetarne unije – mogla bi biti izvršena regionalna podela rada koja bi povisila konkurentsku sposobnost svih privreda područja. Pozicija u pregovorima o učlanjenju bila bi mnogo jača.

Ekonomski bi ovo bio najracionalniji scenario za učlanjenje. Istini za volju, ovakav ekonomski entitet bi mogao biti uspešan i kao zasebna

28 Čine je zemlje CEFTA (Central European Free Trade Association): Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska i Slovenija. Ova grupa do sada "... nije ostvarila ni jedan institucionalni aranžman za unapređenje trgovine i razvoj odnosa". Buzelay, op. cit., p. 145.

integraciona celina,²⁹ koja bi vremenom postala važan partner Evropske unije, bila ona učlanjena ili neučlanjena u nju. Ali, u oba slučaja pred balkanskim zemljama je dilema: raditi mudro ili kao do sada.

5. – Određujući činioci

Smer i domašaj razvoja ekonomskih odnosa SRJ sa EU zavisiće, najpre, od smera kretanja u samoj Uniji, a potom od izbora koji naša zemlja bude izvršila.

A – Priroda Evropske unije

Stepen autonomije članica EU je još uvek suviše visok da bi se ona mogla smatrati jednom državom. Ali, s druge strane, ona je već postala entitet sa stepenom homogenosti višim od standarda za međunarodne organizacije. Pre svega, zasnivanjem "jedinstvenog tržišta" Unija je postala jedan privredni prostor. Drugo, ukoliko stupi na snagu i odluka o zasnivanju Evropske monetarne unije, EU će postati ekonomska unija. Treće, da bi EMU mogla da stvarno funkcioniše, iza nje će morati da postoji jedinstven autoritet. Praktična posledica je da one već danas EU moraju tretirati kao jedan entitet. Uostalom, ona se prema njima i danas odnosi kao jedna država.³⁰

Još davno su članice EEZ prenele na njenu Komisiju pravo pregovaranja s trećim zemljama u mnogim ključnim ekonomskim pitanjima, kao što je zaštita tržišta i slično. Sticajem okolnosti, prvi ugovor koji je Komisija zaključila s nekom trećom zemljom je ugovor s Jugoslavijom iz 1967. godine.³¹

Ni načelo subsidijarnosti, predviđeno članom 3b Ugovora o osnivanju EU, koje se obično tumači tako da "savezni" organi obavljaju samo one poslove koji se ne mogu obavljati na nacionalnom nivou, u stvarnosti je suviše slabo da bi delovalo kao uspešna protivteža centralističkim težnjama organa Unije.³²

29 Ovakvo rešenje ne bi ražalostilo EU. Po nekim zapadnjačkim piscima, "evropski sporazumi" treba da služe kao katalizator u stvaranju regionalnih integracija u krilu Istočne Evrope kako bi se bolje koristila sinergija između uporedivih struktura i da se favorizuje njihovo uključivanje u ekonomske odnose čija svetska konfiguracija teži izvesnom policentризmu". Buzelay, op. cit., p. 145.

30 Blagoje Babić: Granice slobode kretanja kapitala u pravu Evropske unije, "Bankarstvo", 1996 (u postupku objavljivanja).

31 Kovač, nav. rad, str. 6.

32 Josef Janning: The emerging political systems in Europe. "Eurobalkans", 1996, No. 22-23, p. 14.

Uglavnom, Jugoslavija, kao treća zemlja, mora računati da će u poslovanju sa Zapadnom Evropom morati sve više da ide preko jednog centra – Brisela.

B – Širenje EU na Istok

EU izražava spremnost da se širi na Istok. Zvanično, ovo širenje neće menjati ni institucionalni ni politički karakter Unije. Biće očuvani "acquis communautaire" i "finalite politique".³³ Ali, objektivno, samim ostvarivanjem širenje EU na Istok bi menjalo položaj Jugoslavije u Evropi, pre svega, ekonomski. Prvo, značaj EU kao partnera bi se uvećao. Drugo, smanjio bi se broj ekonomskih partnera u Evropi, pa time i mogućnost diversifikacije ekonomskih odnosa s okruženjem. Tako bi i kvantitativno i kvalitativno bila uvećana naša zavisnost od trgovine s EU. Treće, na samom tržištu današnje EU uvećala bi se konkurentna sposobnost novopriničenih članica na štetu SRJ. Četvrto, to bi i na institucionalnom planu moglo otežati razvoj veza s EU: "Po pravilu, novi članovi pokazuju malo spremnosti da se dalje širi klub u koji su oni tek ušli".³⁴ Peto, reforma sektorskih politika – Zajednička poljoprivredna politika i strukturni fondovi – koju bi širenje nužno izazvalo, mogla bi pogoditi interese Jugoslavije, otežavanjem kako plasmana poljoprivrednih proizvoda u EU, tako i pristupa izvorima finansijskih sredstava. Šesto, bez obzira na to što će Unija nastojati da očuva svoj institucionalni karakter, samim njenim širenjem na Istok biće promenjena konstelacija snaga na kontinentu, i političkih i ekonomskih. Moguće je da to izazove polarizaciju u okviru Unije na nemački i francuski blok, što bi dodatno otežalo prilagođavanje Jugoslavije. Najzad, ukoliko u puno članstvo uđu sve sadašnje pridružene zemlje Istoka, Jugoslavija će se naći "okružena" Unijom: Grčka, Bugarska, Rumunija, Mađarska, Austrija, Slovenija, Italija.

V – Produblјivanje integracije EU i treće zemlje

Jedinstvenost tržišta EU u principu može pružati pogodnosti kako domaćim nosiocima privređivanja tako i nosiocima privređivanja iz trećih zemalja. Razlog je prost: jedinstvenost tržišta znači jedinstvenost uslova privređivanja, odnosno alokacije resursa, to jest slobode kretanja kapitala, robe, usluga, radne snage i otvaranja radnje. Pitanje je u kolikoj meri će naša privreda moći da koristi te slobode?

Kako kaže Mathijsen, "ni jedna sloboda nije apsolutna".³⁵ Pre svega, sloboda alokacije važi za resurse poreklom iz Unije. Za poslovanje EU s

33 For a European Union with political and social content. Greece's contribution to the 1996 Intergovernmental Conference, "Eurobalkans", 1996, No. 22-23, p. 18.

34 Janning, op. cit., p. 13.

35 P.S.R.F. Mathijsen: A Guide to European Union Law, Sixth Edition, London, Sweet and Waxwell, 1995, p. 212.

trećim zemljama postoje posebni režimi. Drugo, ograničenja "četirju sloboda" postoje i u okviru same Unije, veća nego u okviru federalnih država. Ugovorom o EU previđena su ograničenja za sve slobode u meri u kojoj to zahtevaju nacionalni interesi članica. Sem toga, u važnoj oblasti kao što je poresko zakonodavstvo, još nije izvršeno ujednačavanje ni visine poreskih stopa ni oblika poreza. U odlučivanju o fiskalnim pitanjima zadržano je načelo jednoglasnosti. Jedna od posledica je da naša preduzeća i banke moraju poznavati ne samo "savezno" zakonodavstvo, nego i zakonodavstva članica.

Ukidanje granica između članica Unije znači da se zaštita tržišta premešta s nacionalnog na nadnacionalni nivo. Ostaju, dakle, na snazi i carinska i vancarinska zaštita. Drugo, u EU prema trećim zemljama se često poteže antidampinški postupak. Treće, merama predohrane (anticircumvent standards) se preduzeća iz trećih zemalja sprečavaju da u EU uvoze gotove proizvode u delovima kako bi ih potom montirale. Uz to postoji oštra kontrola porekla robe (rules of origine). Najzad, zaštiti interesa EU su prilagođena i pravila o javnim nabavkama.³⁶

Da bi mogla uspešno da posluje s Evropskom unijom, Jugoslavija mora računati s jednim od osnovnih načela Unije u poslovanju s trećim zemljama: recipročno priznavanje nacionalnog tretmana. Istina, za dogleđno vreme, s obzirom na to što je njena privreda iscrpljena secesijom i blokadom, Jugoslavija nije sposobna na simetriju u povlasticama. Ali, s obzirom na to što Jugoslavija ima bogato iskustvo u tržišnom načinu poslovanja i za to pripremljen poslovodni i tehnički kadar, u normalnim uslovima poslovanja ona će za relativno kratko vreme moći da dostignu nivo efikasnosti koji omogućava postupno smanjivanje osimetrije u povlasticama u saradnji s Evropskom unijom.

6. – Zaključak

Obnova institucionalnih veza s Evropskom unijom je jedan od ključnih preduslova za obnovu i razvoj privrede SR Jugoslavije.

Evropska unija, koja je prva otpočela blokadu Jugoslavije, je jednostrano otkazala sve ugovorne aranžmane s njom i isključila je iz svoje Opšte šeme preferencijala. Istovremeno, Jugoslavija je izgubila pristup i zapadnoevropskim finansijskim ustanovama. Najzad, pošto je suspendovana iz GATT-a, SRJ nije mogla da se koristi ni opštim važenjem klauzule najpovlašćenije nacije. Na taj način, zbog blokade SRJ je postala jedina zemlja u Evropi koja na tržištu EU nema povlastioca ni po kom osnovu.

36 Marijana Vidas-Bubanja: Uloga i metodi stranih direktnih investicija u savremenim međunarodim ekonomskim odnosima, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Beograd, 1996, str. 281.

U međuvremenu zasnovano je "jedinstveno tržište" u EU. Zajedno sa EMU ono Uniju pretvara u ekonomsku uniju. Tako ceo Zapad Evrope postaje jedan privredni prostor. Istovremeno dolazi do institucionalnih promena na Istoku Evrope. SRJ se po ukidanju blokade vraća u "nov" institucionalni ambijent.

Obnova institucionalnih veza s EU po ukidanju blokade verovatno će početi s vraćanjem Jugoslaviji povlastica iz Opšte šeme preferencijala. Pošto se radi o jednostranom aranžmanu, ovde neće biti potrebni pregovori. Drugi važan korak je "dorada" ugovora nasleđenih od SFRJ, posebno Sporazuma o saradnji iz 1980. Potom slede pregovori o pogodnostima iz programa PHARE i drugim ugovorima o međusobnim ekonomskim odnosima.

Učlanjenje SRJ u EU za sada je samo teorijska mogućnost. Pitanje je, međutim, da li bi tu mogućnost, ukoliko bi ona postala stvarna. SRJ trebalo da koristi individualno ili kao deo većeg entiteta, nastalog ekonomskim objedinjavanjem prostora bivše SFRJ ili entiteta nastalog objedinjavanjem na širem prostoru Balkana.

Prof. Dr. Blagoje BABIĆ

INSTITUTIONAL PROBLEMS IN ECONOMIC COOPERATION BETWEEN THE FR OF YUGOSLAVIA AND EUROPEAN UNION

SUMMARY

Re-establishment of institutional relations with the European Union is one of the key prerequisites for restoration and development of the economy of FR Yugoslavia. The European Union, which was the first one that imposed blockade of Yugoslavia, one-sidedly cancelled all agreements it had concluded with Yugoslavia and excluded it from the Generalized System of Preferences. At the same time Yugoslavia was also denied the access to the West European financial institutions. Finally, as it was suspended from GATT the clause on the status of the most favoured nation could not be applied. In this way, due to the blockade FRY has become the only country in Europe that at the EU market has no preference giver at any basis.

In the meantime "the single market" was established in the EU. Together with EMU it turns the Union into an economic union. In that way the whole Western Europe becomes a single economic area. At the same time institutional changes occur in Eastern Europe. Therefore, after lifting of the blockade Yugoslavia returns to some "new" institutional surroundings.

Re-establishment of institutional relations with EU after lifting of the blockade will probably start when Yugoslavia is given back the preferences provided for by the Generalized System of Preferences. As this is a one-sided arrangement there will be no need for negotiations between the two parties. The second important step that

should be taken is to "work out" the agreements succeeded from SFRY, this particularly applying to the Agreement on Cooperation concluded in 1980. Then will follow negotiations on the benefits from the PHARE programme as well as other agreements on mutual economic relations.

For the time being, membership of FRY in EU is only theoretically possible. However, one can wonder whether such opportunity, if it becomes realistic, FRY should take individually or as a part of a large entity created by economic unification of the area of the former SFRY or the one created by unification of a broader area in the Balkans.

Brana MARKOVIĆ¹

UDK 364(4)

Biblid 0025-8555,48(1996)

Vol. XLVIII, br. 3, pp. 343-350

Izvorni naučni rad

Septembar 1996.

SOCIJALNA POLITIKA U EVROPSKOJ UNIJI

ABSTRACT

The author firstly presents all components of the European Union social policy as well as how it is conceived in its documents, and it is as follows: freedom of movement of labour force, employment and remuneration, improvement of living and working conditions, health protection and safety at the workplace, equality of opportunity for women and men, vocational training, social protection, freedom of association and collective bargaining and information, consultation and participation of workers. It is pointed to the mechanisms EU applies in coordination and possible harmonization of some aspects of the social policy at the national or Union level. A separate part of the paper is devoted to preparation of Central and East European countries for possible integration into EU, considering this from the aspect of necessary changes they should make in the sphere of social policy. The author concludes that in some segments of social policy FR Yugoslavia is very close to the EU standards. At the same time he points to the fact that if FRY strives to become an associate member or full member of EU in the near future it is also necessary to make changes and adjustments to the requirements and standards of EU in the sphere of social policy as a whole.

U okviru procesa integracionog povezivanja zemalja zapadne Evrope socijalna dimenzija imala je od samog početka veoma značajno mesto. Temelji socijalne politike postavljeni su već u *Rimskom ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice* potpisanim 25.

¹ Dr Brana Marković, naučni savetnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

marta 1957. godine. U članovima 117 i 118 ovog Ugovora se utvrđuje saglasnost država članica o potrebi poboljšanja uslova života i rada radnika i njihovog ujednačavanja na nivou Zajednice.² Uporedo s jačanjem procesa integracije socijalnim pitanjima se posvećuje sve veća pažnja. Različiti elementi socijalne politike postepeno su usvajani u skladu s političkim, ekonomskim i socijalnim razvojem Evropske zajednice. Svi važniji akti koji su obeležavali proces promena u Evropskoj zajednici sadrže odredbe o socijalnoj politici. *Jedinstveni evropski akt*,³ usvojen 3. decembra 1985, a stupio na snagu 1. jula 1987, dao je poseban podsticaj afirmaciji socijalne dimenzije i potrebi socijalne kohezije u Zajednici.

Najvažniju prekretnicu u formulisanju socijalne politike Zajednice predstavlja, međutim, Povelja Zajednice o fundamentalnim socijalnim pravima radnika (popularno nazvana Socijalna povelja), koju su na sastanku Evropskog saveta održanom u Strasburgu 8. i 9. decembra 1989. godine, usvojili šefovi država ili vlada 11 zemalja članica EZ⁴ (Povelju nije usvojila Velika Britanija). Povelja je sintetizovala sve dotadašnje dokumente EU posvećene socijalnoj politici i u znatnoj meri proširila socijalna prava za koja je traženo da se harmonizuju u okviru zemalja članica ili na nivou Zajednice.

Sledeću etapu predstavlja zaključivanje *Ugovora o Evropskoj uniji* iz 1992. koji u više poglavlja i u posebnom Protokolu o socijalnoj politici,⁵ utvrđuje osnove i dalje smernice za unapređenje socijalne politike. Zatim je Evropska komisija objavljivanjem *Zelene knjige o socijalnoj politici* 1993. inicirala raspravu koja je rezultirala usvajanjem *Bele knjige: Evropska socijalna politika* krajem 1994. godine, i Srednjeročnog socijalnog akcionog

2 Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, član 117 i 118, Ugovor o Evropskoj uniji od Rima do Maastrichta, Međunarodna politika, Beograd 1995, str. 102-103. U ovoj knjizi objavljen je integralni tekst Ugovora o Evropskoj uniji, popularno nazvan Ugovor iz Maastrichta, koji je potpisan u Maastrichtu (Holandija) 7. februara 1992. od strane tada dvanaest država članica Evropskih zajednica a stupio na snagu 1. novembra 1993. Ugovor iz Maastrichta predstavlja inoviranje Rimskog ugovora iz 1957. godine. Priredivači ovog izdanja dr Duško Lopandić i Milutin Janjević su, da bi izdvojili izmenjene delove Ugovora o osnivanju Evropske zajednice iz 1957. ove nove usvojene u Maastrichtu obeležili masnim slovima.

3 Single European Act, Articles 118A and 118B, 130A-130E. Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 1996, pp. 2-4.

4 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, Commission of the European Communities, Luxembourg 1990.

5 Videti: Ugovor o Evropskoj uniji od Rima do Maastrichta, op. cit., posebno: Glava VIII – Socijalna politika, obrazovanje, stručno osposobljavanje i onladina, str. 102-111; Glava XIV – Ekonomska i socijalna kohezija, str. 111-113, zatim, Protokol o socijalnoj politici, kome je dodat Sporazum o socijalnoj politici zaključen između država članica Evropske zajednice izuzev Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske, str. 246-250.

programa 1995-97, aprila 1995. godine.⁶ Kako bi informisala evropsku javnost o predloženim ili usvojenim merama za primenu osnovnih principa utvrđenim u Socijalnoj povelji, Evropska komisija svaka tri meseca objavljuje veoma detaljan izveštaj – publikaciju *Komunitarna socijalna politika*.⁷ Evropska komisija je 1995. godine objavila i posebnu *Belu knjigu priprema pridruženih zemalja centralne i istočne Evrope za integraciju u interno tržište Unije*, sa 23 aneksa,⁸ u kojoj je jedan odeljak posvećen Socijalnoj politici i aktivnostima. Iz svega ovog može se videti koliki značaj EZ (EU) pridaje pitanjima socijalne politike.⁹

Pojam socijalne politike u terminologiji Evropske unije je dosta širok. On obuhvata pitanja kao što su socijalna zaštita, zaposlenost, uslovi života i rada, stručno osposobljavanje, zatim sloboda udruživanja radnika i kolektivno pregovaranje, sve do pitanja informisanja, konsultovanja i participacije radnika. Principi i politika Evropske unije prema ovim problemima zasnivaju se na dosadašnjim iskustvima i standardima zemalja razvijenih tržišnih privreda. Socijalna politika Evropske unije se, naravno, zasniva i oslanja i na regulativu – konvencije i preporuke – Međunarodne organizacije rada,¹⁰ dostignućima razvijenih zemalja u sferi tzv. socijalne države i države blagostanja¹¹ i već ostvarene tekovine u oblasti industrijskih odnosa i kolektivnog pregovaranja.¹²

Kao osnovni dokument EU, Socijalna povelja iz 1989. godine predstavlja deklaraciju principa kojima se utemeljuje "Evropski model

6 Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit.; Green Paper on social policy, pp. 12-15; White Paper: European social policy, pp. 16-25; Medium-term social action programme 1995-97, pp. 26-30.

7 Poslednja nana dostupna ova publikacija je iz januara 1996 – Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 1996.

8 Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, White Paper, Commission of the European Communities, Brussels 1995. Na srpskom jeziku: Oskar Kovač i Tomislav Popović (priredivači): Prilagodavanje privrede uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1995.

9 O aktivnosti i dostignućima na rešavanju socijalnih pitanja u širim međunarodnim razmerama videti: Ljubica Srđić-Đaković, Svetski samit za socijalni razvoj, "Međunarodni problemi", br. 4, 1995, str. 497-514

10 Najkompletnija zbirka konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada iz ove oblasti objavljena je kod nas u publikaciji: Kolektivni ugovori, Radnička štampa, Beograd, 1990.

11 Videti: Aleksandra Pošarac, Socijalna politika u svetu i Jugoslaviji. U: Darko Marinković (glavni redaktor): Sindikat i društvo u tranziciji, Institut za političke studije, Beograd, 1995, str. 137-159.

12 Videti: Brana Marković, Kolektivno pregovaranje – iskustvo šest zapadnoevropskih zemalja, Fokus, Beograd, 1992.

radnog zakonodavstva i mesta rada u našim društvima". Ona obuhvata "temelje socijalnih prava koji se garantuju i primenjuju, u nekim slučajevima na nivou država članica ili na nivou Zajednice u zavisnosti od sfere nadležnosti".¹³ Povelja predstavlja neku vrstu putokaza za socijalnu politiku u EU, koja se postupno razrađuje i ostvaruje kroz druga dokumenta i reguliše komunitarnim zakonodavstvom i drugim merama. Evropska unija donosi četiri vrste, uslovno rečeno, zakonskih akata. Uredba je akt koji je obavezujući i neposredno primenljiv u svim državama članicama bez obaveze donošenja nacionalnog zakonodavstva. Direktiva je akt koji je obavezujući za države članice, ali svaka država može da donosi posebnu zakonsku regulativu kojom se utvrđuje metod primene direktive. Odluka je akt koji je obavezujući za one na koji se odnosi i nije potrebna posebna nacionalna regulativa. Najzad, preporuka nema zakonski karakter i nije obavezujuća. Sva ova akta usvajaju Savet ili Komisija.¹⁴ Karakteristično je da je najveći broj akata EU iz oblasti socijalne politike u formi direktiva i preporuka, što je razumnjivo s obzirom na značajne razlike koje postoje u uslovima, standardima i mogućnostima primene u različitim zemljama članicama EU, i drugo, zbog toga što neposredna primena odredaba ovih akata po samoj prirodi materije koju reguliše može da se ostvaruje u formi posebnih nacionalnih zakonskih akata, ali i putem kolektivnih ugovora, pa i već postojećom praksom.

Celokupna materija kojom se utvrđuje socijalna politika EU može se podeliti u dve grupe. Prvo, to su pitanja koja su načelnijeg karaktera, jednostavnija za primenu, ili su takve prirode da zavise od uslova i mogućnosti svake zemlje članice, pa čak i svake pojedine privredne grupacije i firme. Ova pitanja stoga nisu detaljnije regulisana i nemaju opširniju "prateću literaturu". U drugu grupu spadaju pitanja koja zahtevaju širu akciju EU i država članica oko primene usvojene politike u praksi i posebno oko harmonizacije na nivou cele Unije. U prvu grupu spadaju, na primer, pitanja slobode kretanja radne snage, sloboda udruživanja i kolektivnog pregovaranja, zarade zaposlenih, pravo na informisanje, konsultovanje i participaciju radnika. Druga grupa obuhvata pitanja kao što su zaposlenost, socijalna zaštita, posebna zaštita pojedinih kategorija – mladih, starih i hendikepiranih lica, poboljšanje životnih i radnih uslova, zdravstvena zaštita i sigurnost na radu.

Sloboda kretanja radne snage. Ovo je jedno od fundamentalnih prava zaposlenih koje je u skladu s proklamovanim principom u EZ o slobodi prometa roba i usluga, kapitala i radne snage. "Svaki radnik Evropske

13 Jacques Delors, uvodna beleška za Socijalnu povelju, Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., p. 3.

14 Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., p. iii.

zajednice, kaže se u Socijalnoj povelji, imaće pravo slobode kretanja na celoj teritoriji Zajednice, ograničeno samo na osnovu javnog reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja". Ovo pravo treba da omogući svakom radniku da bude angažovan u svakoj profesiji ili zanimanju u Zajednici u skladu s principom jednakog tretmana u zapošljavanju, radnim uslovima i socijalnoj zaštiti. Ono podrazumeva i harmonizaciju uslova za boravište u svim državama članicama, eliminisanje prepreka za priznavanje diploma ili ekvivalentnih profesionalnih kvalifikacija, i poboljšanje životnih i radnih uslova za radnike u pograničnim oblastima.¹⁵ Ovo načelo je usvojeno još u Rimskom ugovoru iz 1957. kao cilj kome će se težiti i ostvariti u "prelaznom periodu".¹⁶ Kasnije ono je konkretizovano u raznim aktima EU. Uredbom Saveta *Kretanje i boravište radnika: mobilnost radne snage* iz oktobra 1968. godine se utvrđuje da "mobilnost radne snage u okviru Zajednice mora da bude jedno od načina kojim će se radniku garantovati mogućnost za poboljšanje njegovih životnih i radnih uslova i unapređenje socijalnog napredovanja".¹⁷ Kasnije je doneto nekoliko uredbi i direktiva kojima se podstiče sloboda kretanja radne snage, eliminišu ograničenja mobilnosti radnika i obezbeđuju jednaka prava za radnike migrante i domicilne radnike u oblasti nastanjivanja i boravišta, zapošljavanja, socijalnog osiguranja, životnih i radnih uslova, sindikalnih prava i druga, na celoj teritoriji EZ.¹⁸ Osnovana je 1992. godine i Evropska služba za zapošljavanje – EURES, koja treba da obezbeđuje obaveštenja o ponudama posla na celoj teritoriji EZ i podacima o životnim i radnim uslovima u zemljama članicama kako bi se olakšala mobilnost i integracija radnika.¹⁹ Mada je sloboda kretanja radne snage u okviru EU u najvećem stepenu već ostvarena, ostaje još prostora za akciju kada se radi o pojednostavljivanju procedure i primeni usvojenih propisa, i otklanjanju nekih ograničenja, pravnih i praktičnih, posebno u sferi oporezivanja.

15 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., p. 13.

16 Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, Glava III, Sloboda kretanja lica; sloboda prometa usluga i kapitala, Poglavlje 1, Radna snaga, članovi 48-51, op. cit., str. 57-59.

17 Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., odeljak: Building a European Labour Market, p. 98.

18 Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., Right to remain in the territory of a Member State: Regulation (EEC) No 1251/70; Directive 72/194/EEC; Directive 75/34/EEC; Directive 75/35/EEC; Social Security for migrant workers: Regulation (EEC) No 1408/71; Regulation (EEC) No 574/72; Abolition of restriction on movement and residence – Directive 68/360/EEC; Movement and residence of workers: Workforce mobility – Regulation (EEC) No 1612/68; Movement and residence of workers: Workers' trade union rights, Regulation (EEC) No 312/76, pp. 102-131.

19 Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., EURES – The New European employment information network, Regulation (EEC) No 2434/92/EEC, pp. 100-101.

dopunskih penzionih sistema i uzajamnom priznanju stečenih diploma i kvalifikacija.²⁰

Zaposlenost i nagrađivanje. Pod ovim naslovom u Socijalnoj povelji se u stvari tretiraju pre svega pitanja nagrađivanja zaposlenih. Tu se utvrđuju neki principi koji su manje ili više u svim zemljama članicama EU načelno prihvaćeni. Tako se kaže da će svaki pojedinac biti slobodan u izboru zanimanja u skladu s pravilima koja postoje u odgovarajućoj profesiji; da će svaki posao biti pravično nagrađen, te da nadnice treba da budu dovoljne da obezbede pristojan životni standard.²¹ To su upravo ona pitanja koja se ne mogu rešavati direktivama niti "harmonizovati" na nivou EU, pošto zavise od tržišnih uslova i uspešnosti privrednih subjekata.

Karakteristično je da u ovom odeljku, a i u celoj Povelji nema neposrednog razmatranja jednog od ključnih prava – prava na rad – i jednog od ozbiljnijih problema sa kojima se suočavaju skoro sve zemlje članice EU, a to je problem nezaposlenosti. (Postoje određene odredbe u drugim delovima Povelje koje ukazuju na način rešavanja posledica nezaposlenosti). Problemu nezaposlenosti se, međutim, posvećuje velika pažnja u drugim dokumentima. Tako se u Srednjeročnom socijalnom akcionom programu 1995-97. kaže da je "borba protiv nezaposlenosti najvažniji zadatak Evropske unije i njenih država članica", te da će "u naredne tri godine Komisija razviti sistem posmatranja i nadzora trendova u oblasti zaposlenosti i sistema (zapošljavanja) u Evropskoj uniji". Ovaj proces će uključiti "smernice za ekonomsku politiku, izveštaje o stanju zapošljavanja i procene tržišta rada".²² Evropski savet je na sastanku u Essenu u decembru 1994. godine usvojio *Belu knjigu o rastu, konkurentnosti i zaposlenosti* u kojoj je utvrđeno pet prioriteta oblasti za rešavanje problema nezaposlenosti: poboljšanje mogućnosti za zapošljavanje radne snage kroz investiranje u stručno osposobljavanje, povećanje zaposlenosti podsticanjem intenzivnog rasta, smanjenje indirektnih troškova za radnu snagu, poboljšanje efikasnosti politike prema tržištu rada i unapređenje mera koje se odnose na pomoć grupama koje su najviše pogođene nezaposlenošću.²³ U skladu s tim Komisija redovno prati stanje zaposlenosti u zemljama EU i mere koje vlade pojedinih zemalja članica preduzimaju da se rešavaju problemi nezaposlenosti i ublaže posledice za one koji su bez posla.²⁴

20 Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., Odeljak: Building a European labour market, Current position and outlook, p. 99.

21 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., pp. 13-14.

22 Medium-term social action programme 1995-97, p. 26.

23 White Paper on growth, competitiveness and employment, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., p. 31.

24 Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., Odeljak: Jobs,

Jednak tretman za muškarce i žene. Princip jednakog tretmana za muškarce i žene već je bio ugrađen u Rimski ugovor iz 1957. On se, doduše, tada odnosio samo na zahtev da se ostvari i zadrži načelo jednakog nagrađivanja muškaraca i žena za isti rad.²⁵ Socijalna povelja proširuje značenje ovog principa. Ukazujući da se mora obezbediti jednak tretman za muškarce i žene, Povelja utvrđuje da se u tom cilju mora "intenzivirati akcija koja bi osigurala primenu principa jednakosti muškaraca i žena posebno pri prijemu na posao, u nagrađivanju, radnim uslovima, socijalnoj zaštiti, obrazovanju, stručnom osposobljavanju i napredovanju u karijeri".²⁶ Savet je usvojio čitav niz rezolucija, direktiva i preporuka koje se odnose na jednake mogućnosti za žene i muškarce: o principu jednakog nagrađivanja, o jednakom tretmanu pri zapošljavanju, stručnom osposobljavanju i napredovanju, o borbi protiv nezaposlenosti kod žena, o zaštiti trudnih žena i majki, o programu akcije za jednake mogućnosti obrazovanja devojaka i dečaka: Savet je do sada usvojio četiri programa akcija Zajednice za obezbeđenje jednakih mogućnosti za žene i muškarce – poslednji, četvrti se odnosi na period 1996-2000, itd.²⁷

Unošenje ovog načela je, čini se, bilo neophodno pošto u pojedinim zemljama članicama, posebno posle proširenja EU najpre na dvanaest, a potom na petnaest članova, još uvek postoji problem radne i druge diskriminacije prema ženama. Ukazivanje na ovaj princip predstavlja, takođe, i putokaz za one zemlje koje imaju pretenziju da tek postanu članice EU.

Stručno osposobljavanje. U Socijalnoj povelji se posvećuje poseban odeljak stručnom osposobljavanju. "Svaki radnik Evropske zajednice, kaže se u Povelji, mora se omogućiti pristup stručnom osposobljavanju i koristi koje iz toga proizilaze tokom celog njegovog radnog života", bez diskriminacije vezane za njegovu nacionalnost. Odgovarajuće javne institucije, preduzeća i "dve strane industrije" (sindikati i poslodavci) svako u svojoj nadležnosti, trebalo bi da organizuju sisteme kontinuiranog i permanentnog osposobljavanja koji će omogućiti svakoj osobi da pristupi osposobljavanju posebno davanjem slobodnih dana za usavršavanje, poboljšanje njegovih kvalifikacija ili za dobijanje novih, posebno u svetlu tehničkog razvoja.²⁸

pp. 31-67.

25 Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, član 119, op. cit., str. 104.

26 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., p. 17.

27 Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., Odeljak: Equality of Opportunity for Women and Men, pp. 226-249.

28 Isto, p. 16.

Ugovor o Evropskoj uniji iz Maastrichta konkretnije utvrđuje ciljeve akcija u ovoj oblasti. "Akcija Zajednice ima cilj: da olakša prilagođavanje industrijskim promjenama, pre svega kroz stručno osposobljavanje i prekvalifikaciju, i da poboljša početno i kontinuirano stručno osposobljavanje kako bi se olakšalo profesionalno uključivanje i reintegracija na tržištu rada; da olakša pristup profesionalnom osposobljavanju i da podstiče mobilnost instruktora i lica koja se stručno osposobljavaju, pre svega mladih; da podstiče saradnju u oblasti stručnog osposobljavanja između ustanova za obrazovanje ili stručno osposobljavanje i preduzeća; da razvija razmenu informacija i iskustava o pitanjima koja su zajednička sistemima stručnog osposobljavanja država članica".²⁹

Polazeći od ovakvog načelnog stanovišta, Evropska unija je razvila široki sistem programa i mera usmerenih na poboljšanje kvaliteta obrazovanja i stručnog osposobljavanja. Tako je Komisija usvojila *Belu knjigu Nastava i učenje: ka društvu znanja*, u kojoj je predložen spektar akcija i mera za "bolji odgovor na izazove 21. veka u sferi obrazovanja i osposobljavanja".³⁰ Osnovan je 1975. godine Evropski centar za razvoj stručnog osposobljavanja - Cedefop,³¹ zatim niz programa za obrazovanje i stručno osposobljavanje: PETRA, 1987, Erasmus, 1989, Comett I, 1986, Comett II, 1988, FORCE, 1990, Eurotinet, 1989, IRIS, 1988, IRIS II, 1994, Lingua, 1989, Tempus I, 1990, Tempus II, 1993.³² Poslednja dva osnovana programa su: Leonardo da Vinci, 1994, za period 1995-99, odnosi se na raznovrsne aspekte stručnog obrazovanja, i Socrates, 1995, za period 1995-99, odnosi se na unapređenje srednjeg i visokog obrazovanja, i obrazovanja za odrasle.³³ Godina 1996. je proglašena za Evropsku godinu doživotnog učenja.³⁴ Ciljevi svih ovih programa i akcija su da se ukupno obrazovanje unapredi i uskladi s novim izazovima tehničkog i tehnološkog napretka, da se zaposlenima omogući permanentno obrazovanje u skladu sa stalnim promjenama, ali i da se putem ponovnog stručnog osposobljavanja i prekvalifikacija omogući onima koji su kao tehnološki višak ostali bez posla da ponovo steknu šanse za zapošljavanje. Neki od ovih programa ne odnose se samo na zemlje članice EU, već i na druge, posebno zemlje centralne i

29 Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, član 127, op. cit., str. 106.

30 White Paper 'Teaching and learning: towards the learning society', Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., Odeljak: Education and Training, p. 68.

31 Council Regulation (EEC) No 337/75.

32 Community Social Policy, Current Status 1 July 1994, European Commission, Brussels, Luxembourg, July 1994, Odeljak: Vocational Training, pp. 187-234.

33 Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., Odeljak: Education and Training, pp. 74-75, 83-84.

34 Isto, pp. 70-71.

istočne Evrope. Nekim od ovih programa imala je pristup i prethodna i sadašnja SR Jugoslavija sve do uvođenja sankcija prema njoj. Za očekivati je da će uskoro u ovim programima ponovo učestvovati SR Jugoslavija.

Poboljšanje životnih i radnih uslova, zdravstvena i sigurnosna zaštita na radnom mestu. Pitanja vezana za životne i radne uslove zaposlenih i zaštitu na radu prevashodno su u nadležnosti nacionalnih država, odnosno regulišu se putem nacionalnog zakonodavstva i u procesu kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora. Evropska unija, međutim, posvećuje veliku pažnju i ovim problemima smatrajući da je, zbog razlika koje postoje u pojedinim zemljama članicama, neophodno da se utvrđuju minimalni zahtevi koje sve zemlje treba da ispunjavaju, a u nekim aspektima je, smatra se, neophodna i harmonizacija propisa.

Gotovo svi osnovni dokumenti EZ posvećuju pažnju ovoj oblasti. U Rimskom ugovoru o osnivanju EZ iz 1957. godine u članu 118 A se tako kaže da "države članice posvećuju posebnu pažnju podsticanju poboljšanja, naročito u radnoj sredini, u pogledu zdravlja i sigurnosti radnika i u tom području rade na usklađivanju uslova, održavajući istovremeno postignuta poboljšanja."³⁵ Socijalna povelja, takođe, ukazuje na značaj ovih pitanja i daje neka osnovna načela.³⁶ Komunitarno zakonodavstvo za ovu oblast je toliko plodno - Evropska komisija je do sada usvojila preko trideset direktiva i mnoštvo drugih akata,³⁷ da je u ovom radu moguće samo navesti neke od njih.

Komisija je, tako, utvrdila minimalne zahteve vezane za organizaciju radnog vremena za sve zemlje članice EU. Između ostalog ograničava se radno vreme u toku dana na maksimum šest sati, prosečna radna nedelja ne sme biti duža od 48 sati, plaćeni godišnji odmor ne sme biti kraći od četiri nedelje.³⁸ Reguliše se i pitanje prava radnika u slučaju transfera preduzeća: prava i obaveze proistekle iz ugovora o zaposlenju koji je bio na snazi u vreme transfera prenose se na novog poslodavca.³⁹ Garantuje se ostvarenje zahteva

35 Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, član 118 A, op. cit., str. 103.

36 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., odeljci Improvement of living and working conditions, pp. 14-15; Health protection and safety at the workplace, p. 18.

37 Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., odeljci Working conditions, pp. 134-165; Protection of health and safety at work, pp. 166-225; zatim: The improvement of safety and health of workers at work, Collected acts, Position on 15.12.1993 European Commission, Brussels, Luxembourg 1994, ukupno strana 286.

38 Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 144-145.

39 Council Directive 77/187/EEC of 14 February 1977, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 134-135.

zaposlenih koji proističu iz ugovora o zapošljavanju ili radnih odnosa prema poslodavcu koji je u stanju insolventnosti,⁴⁰ itd.

Posebno je veliki broj propisa EU koji se odnose na zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu. Osnovni dokument u ovoj oblasti je direktiva Saveta iz 1989. godine o uvođenju mera koje će podstaći poboljšanje sigurnosti i zdravlja radnika na radu, u kome se, između ostalog, utvrđuje obaveza poslodavaca da obezbede sigurnost i zdravlje radnika u svim aspektima vezanim za rad.⁴¹ Zatim je usledilo usvajanje više direktiva Saveta koji se odnose na utvrđivanje mera za zaštitu na radu u industrijskim granama ili na radnim mestima s posebnim rizicima: u rudnicima i kamenolomima, u transportu, na ribarskim brodovima, pri radu s eksplozivom, na radnim mestima koja su izložena hemijskim, fizičkim i biološkim agensima, zatim jonizirajućoj radijaciji, kancerogenim substancama, pri radu na kompjuterima, itd.⁴² Jednom uredbom Saveta iz 1994. godine je osnovana Evropska agencija za zdravlje i sigurnost na radu.⁴³

Osnovna orijentacija politike Komisije u oblasti zdravlja i sigurnosti na radu u poslednjih 30 godina je bila da se smanje rizici i na minimum svedu mogućnosti povreda na radu i pojave profesionalnih bolesti. U tom cilju Komisija je od 1978. godine do danas usvajala i primenjivala četiri akciona programa. Poslednji je usvojen za period 1996-2000. godina.⁴⁴ Iz svega ovoga može se videti kolika se velika pažnja ovoj oblasti socijalne politike posvećuje u Evropskoj uniji i zemljama članicama.

Socijalna zaštita. Izuzetno važno mesto u aktivnosti Evropske unije zauzima oblast socijalne zaštite. Socijalna povelja utvrđuje načelan stav da će "u skladu s propisima koji se primenjuju u svakoj zemlji, svaki radnik Evropske zajednice imati pravo na odgovarajuću socijalnu zaštitu, i uživace odgovarajući nivo socijalnih beneficija ma koji status imao i bez obzira na veličinu preduzeća u kome je zaposlen. Lica koja nisu u mogućnost da stupe ili ponovo stupe na tržište rada i nemaju sredstva za život moraju dobijati dovoljno sredstava i socijalne pomoći u skladu s njihovom posebnom situacijom."⁴⁵

40 Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 141-143

41 Council Directive 98/391/EEC of 12 June 1989, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 170-171.

42 Videti navedene i druge direktive u: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 174-225.

43 Council Regulation (EC) No 2062/94 of 18 July 1994, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 172-173.

44 Fourth framework Community programme concerning safety, hygiene and health at work, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 168-169.

45 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., p. 15.

U oblasti socijalne zaštite postoje najveće razlike u sistemima socijalnog osiguranja između pojedinih zemalja članica EU. Prema sistemima socijalnog osiguranja sve zemlje članice EU mogu se grupisati u četiri kategorije: u tri skandinavske zemlje, Švedskoj, Danskoj i Finskoj sistemi socijalnog osiguranja su najrazvijeniji i pokrivaju sve građane, kojima se obezbeđuje jednak stepen osnovne socijalne zaštite; u Velikoj Britaniji i Republici Irskoj socijalna zaštita je praktično univerzalna, ali postoji sistem provere lica koja se mogu kvalifikovati za socijalnu zaštitu (tzv. means-testing); u Nemačkoj, Austriji, Francuskoj i zemljama Beneluksa socijalno osiguranje se prevashodno odnosi na zaposlene, a socijalne beneficije se vezuju za visinu zarada zaposlenih; ono nije jednoobrazno, razlikuje se prema grupama profesija; u Italiji, Portugaliji i Grčkoj univerzalni (za sve građane) sistemi socijalnog osiguranja ustanovljeni su nedavno.⁴⁶

Evropska unija nema nameru da ove različite sisteme socijalnog osiguranja zameni nekim jedinstvenim evropskim sistemom. On ne bi bio moguć pre svega zbog velikih razlika u životnim standardima u pojedinim zemljama članicama, ali i stoga što postoje pomenute velike razlike u sistemima socijalne zaštite koje reflektuju razlike u tradiciji, kulturnom nasleđu, socijalnim prioritetima. Evropska unija stoga ne želi harmonizaciju u ovoj oblasti već koordinaciju različitih nacionalnih sistema. Komunitarno zakonodavstvo koje se odnosi na socijalnu zaštitu ustanovljuje samo neka opšta pravila i principe koja moraju da poštuju nacionalne vlasti, institucije socijalne zaštite, sudovi i arbitraže kada primenjuju nacionalno zakonodavstvo.⁴⁷ Ona se ustanovljuje prvenstveno stoga da bi se kroz obezbeđenje ostvarenja odgovarajućih prava iz socijalnog osiguranja od strane nacionalnih država na celoj teritoriji EU uklonile prepreke za slobodno kretanje radne snage i ljudi uopšte unutar EU.

Opšta pravila i principi odnose se na obezbeđenje određenih prava za sledeće naknade (koje se regulišu u nacionalnim okvirima): u slučaju bolesti i materinstva, povreda na radu, profesionalnih bolesti, invaliditeta, starosnih penzija, naknade u slučaju smrti, porodični dodaci, naknade za nezaposlenost. Ona obuhvataju i posebna pitanja socijalne zaštite dece i adolescenata, starih i nesposobnih lica.

Evropska unija uvrđuje, između ostalih, i sledeće opšte principe vezane za socijalnu zaštitu: garantovati svim licima takav nivo socijalnog

46 Za opširniju analizu sistema socijalne zaštite u pojedinim zemljama članicama EU videti: Social protection in Europe, European Commission, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels, Luxembourg, 1995.

47 Videti: Community Provisions on Social Security, Your rights when moving within the European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996, p. 12.

obezbeđenja koje će biti u skladu s ljudskim dostojanstvom; sva lica koja su državljani neke od zemalja članica EU imaju ista prava i obaveze iz oblasti socijalne zaštite kada borave u drugoj zemlji kao državljani date zemlje; obezbediti svim licima koja imaju boravište na teritoriji EU pristup zdravstvenoj zaštiti koja postoji u datoj državi članici; obezbediti održanje životnog standarda radnicima koji su prestali da rade na kraju njihovog radnog života (penzioneri) ili su bili prinuđeni da prekinu radnu aktivnost usled bolesti, nesrećnog slučaja, materinstva, invaliditeta ili nezaposlenosti; obezbediti jednak tretman i sprečiti svaku diskriminaciju zasnovanu na nacionalnosti, rasi, polu, religiji, ličnom načinu života i političkom opredeljenju; obezbediti pravedan tretman za one koji dobijaju socijalne naknade kroz odgovarajuće povećanje tih naknada u skladu s poboljšanjem opšteg životnog standarda stanovništva.⁴⁸

Osim ovih (i nekih drugih) načelnih stavova Evropska unija je utvrdila i neka konkretna pravila koja se odnose na pojedine oblasti socijalne zaštite čija je primena obavezna u svim zemljama članicama EU. To su pravila koja se odnose na zaštitu dece, adolescenata i mladih ljudi, zatim starih i nesposobnih lica: mladi ljudi se ne mogu zapošljavati pre napunjene 15. godine života; zaposleni mladi ljudi imaju pravo na jednako nagrađivanje kao i odrasli u skladu s nacionalnom praksom; radno vreme mladih osoba mora da bude ograničeno, ne mogu se angažovati u prekovremenom radu, a noćni rad je zabranjen za radnike mlađe od 18 godina; svakom radniku u Evropskoj zajednici moraju se, po ispunjenju uslova za penziju, obezbediti dovoljna sredstva koja će mu omogućiti pristojan životni standard; svakom licu koje dostigne doba za penziju, ali nema pravo na penziju ili nema druga sredstva za život, moraju se obezbediti dovoljna sredstva i medicinska i socijalna pomoć koja će odgovarati njegovim potrebama; svakom nesposobnom licu, bez obzira na poreklo i prirodu nesposobnosti, moraju se osigurati dodatne konkretne mere koje će mu obezbediti socijalnu i profesionalnu integraciju. To se odnosi na obezbeđenje posebnih naknada, profesionalnu rehabilitaciju, proteze i druga pomagala, sredstva za prevoz, rešavanje posebnih stambenih uslova.⁴⁹

48 Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 265-267. Videti: Community Provisions on Social Security, Your rights when moving within the European Union, op. cit.

49 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., pp. 18-19; videti takode: Council Directive 94/33/EEC of 22 June 1994 on the protection of young people at work; Council Decision 93/136/EEC of 25 February 1993 on a third Community action programme to assist disabled people (Helios II 1993-1996); Council Decision 93/512/EEC of 21 September, on Community technology initiative for disabled and elderly people (TIDE), Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., Odeljci Working

Sloboda udruživanja i kolektivno pregovaranje. U zemljama razvijenih tržišnih privreda sloboda udruživanja radnika i razvijen sistem kolektivnog pregovaranja predstavljaju trajnu tekovinu sindikalnog pokreta. Na prvi pogled, možda, izgleda suviše da se ova već, manje ili više u svim ovim zemljama, ostvarena osnovna prava zaposlenih unose u takva deklarativna dokumenta kao što je Socijalna povelja. Socijalna povelja utvrđuje u najopštijem vidu prava poslodavaca i radnika u tzv. industrijskim odnosima.

"11. Poslodavci i radnici Evropske zajednice imaju pravo na udruživanje kako bi konstituisali profesionalne organizacije i sindikate po sopstvenom izboru za odbranu svojih ekonomskih i socijalnih interesa.

Svaki poslodavac i svaki radnik imaju slobodu da se pridruži ili ne takvim organizacijama bez ikakvih ličnih ili profesionalnih štetnih posledica (takvog čina).

12. Poslodavci i poslodavačke organizacije, s jedne strane, i radničke organizacije, s druge, imaju pravo da pregovaraju i sklapaju kolektivne ugovore pod uslovima utvrđenim u nacionalnom zakonodavstvu i praksi.

Dijalog između dve strane industrije na Evropskom nivou koji se mora razvijati, može, ako strane to smatraju poželjnim, rezultirati u ugovornim odnosima...

13. Pravo da se pristupi kolektivnoj akciji u slučaju sukoba interesa uključuje i pravo na štrajk, uz odgovarajuće obaveze (ograničenja) koje proističu iz nacionalnog zakonodavstva i kolektivnih ugovora.

Da bi se olakšalo rešavanje industrijskih sporova treba podsticati ustanovljenje i korišćenje na odgovarajućim nivoima procedure posredovanja, mirenja i arbitraže.

14. Internim zakonskim propisima država članica će se utvrditi pod kojim uslovima i do kog nivoa će se prava predviđena u članovima 11-13 (Povelje) primenjivati na oružane snage, policiju i javne službe".⁵⁰

Utvrđivanje ovih osnovnih prava poslodavaca i radnika verovatno je učinjeno iz dva razloga: prvo, da se ukaže potencijalnim kandidatima za članstvo u EU koja su sindikalna prava neophodna da postoje da bi se ispunili i ti uslovi za prijem; i, drugo, objedinjavanje evropskog prostora u okviru EU otvara nove izazove za socijalne partnere, poslodavce i sindikate, i njihov dijalog. Na ovaj drugi aspekt posebno ukazuje Evropska komisija u Beloj knjizi Evropska socijalna politika iz 1994: "Istorijska i kulturna tradicija država članica omogućila je da se izgradi jedan Evropski socijalni model konsensusa, koji će pomiriti (potrebe) ekonomske efikasnosti i socijalne

Conditions; Social Policy and Social Protection, pp. 162-163; 276-277; 282-283.

50 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., pp. 15-16.

solidarnosti. U tom procesu socijalni partneri igraju odlučujuću ulogu kako kroz saradnju između države, poslodavaca i sindikata u ekonomskoj i socijalnoj politici, tako i ustanovljenjem odnosa zasnovanih na sporazumu između poslodavaca i sindikata. Kolektivno pregovaranje se posebno pokazalo kao fleksibilan instrument u stvaranju konsensusa, podsticanju ujednačene raspodele rezultata privrednog napretka, i bezbolnom prilagođavanju promenama u proizvodnom procesu i socijalnim promenama." Komisija je posebno preporučila Evropski socijalni dijalog i stvaranje jednog "organskog i strukturalnog sistema industrijskih odnosa u Uniji".⁵¹

Informisanje, konsultovanje i participacija radnika. Kao deo sistema industrijskih odnosa institucije učešća, participacije zaposlenih u odlučivanju i upravljanju predstavljaju, takođe, jednu od tekovina sindikalnog pokreta u zemljama razvijenih tržišnih privreda. Sasvim je razumnjivo da se odgovarajuća pažnja ovim institucijama posvećuje i u Evropskoj uniji. "Informisanje, konsultovanje i participacija radnika mora biti razvijena na odgovarajući način, uzimajući u obzir postojeću praksu u različitim državama članicama", kaže se u Socijalnoj povelji. Posebno se naglašava da ovi oblici učešća radnika treba da budu zastupljeni u kompanijama i grupama kompanija koje imaju svoje ogranke u dve ili više zemalja članica EZ. Raznovrsni oblici informisanja, konsultovanja i participacije radnika treba da budu primenjeni posebno u slučajevima tehnoloških promena koje imaju krupne posledice po radnu snagu, reorganizaciju i objedinjavanje firmi, i planovima za kolektivna otpuštanja.⁵²

Bela knjiga Evropska socijalna politika iz 1994. godine stavlja naglasak na podsticanje stvaranja evropskog socijalnog dijaloga i konsultovanje socijalnih partnera na evropskom, međuregionalnom, sektorskom i nacionalnom nivou. Ona sugeriše restrukturiranje postojećih konsultativnih tela i njihovo usklađivanje s promenama u EU, i stvaranje novih mehanizama participacije zaposlenih.⁵³

Pored uobičajene prakse participacije radnika, koja već decenijama postoji u gotovo svim zemljama članicama EU (saodlučivanje u Nemačkoj i Austriji, zajedničko konsultovanje u Velikoj Britaniji, sauticanje u Švedskoj, itd.), i u novije vreme različitih oblika tzv. tripartizma (zajednička konsultativna tela sastavljena od predstavnika države, poslodavaca i

sindikata), kao novi oblik participacije u okviru EU javlja se institucija Evropskog radnog saveta (European Works Council). Evropski savet je posebnom direktivom iz septembra 1994. godine⁵⁴ inaugurisao stvaranje ovakvih saveta u svim preduzećima u EU sa više od 1000 zaposlenih, ili dve grupe preduzeća koje deluju u različitim državama članicama EU. Osnovna uloga ovih saveta je da informiše i konsultuje predstavnike radnika i uspostavi dijalog između predstavnika zaposlenih i uprava preduzeća o poslovanju preduzeća, i posebno o svim pitanjima koja u značajnijoj mери zadiru u interese zaposlenih, kao što su fuzije, reorganizacije, realokacije preduzeća, zatvaranja firmi i s tim u vezi, kolektivna otpuštanja radnika.

Evropska unija podstiče dalje razvijanje već postojećih oblika finansijske participacije zaposlenih – učešće u raspodeli profita, raspodela akcija i različiti oblici učešća zaposlenih u vlasništvu. U jednoj preporuci iz 1992. godine Savet ukazuje da finansijska participacija zaposlenih treba da bude sredstvo za postizanje bolje raspodele dobrobiti stvorene u preduzećima, veće produktivnosti i motivisanosti i zainteresovanosti zaposlenih za poslovanje njihovih kompanija.⁵⁵

Socijalna politika EU i zemlje centralne i istočne Evrope i Jugoslavija. Proces tzv. tranzicije zemalja centralne i istočne Evrope otvorio je niz problema u ovim zemljama upravo u socijalnoj sferi. Visoke stope nezaposlenosti, opadanje životnog standarda najvećeg dela stanovništva, pojava masovnog siromaštva, ugroženost socijalnog i radnog statusa zaposlenih, sužavanje ranije stečenih prava iz socijalnog osiguranja i zdravstvene zaštite, predstavljaju opšte obeležje "mirnog prelaska u kapitalizam" gotovo svih zemalja centralne i istočne Evrope. Ove tendencije u znatnoj mери sužavaju šanse ovih zemalja da u doglednoj budućnosti ostvare svoje težnje da se pridruže ili uključe u Evropsku uniju. Perspektive učlanjenja ovih zemalja u EU zavise, između ostalog, i od prevazilaženja ovakvog stanja pošto Evropska unija nije zainteresovana da u svojim okvirima stvara duboki jaz između "razvijenog zapada" i "siromašnog istoka".

Evropska unija je, međutim, zainteresovana za saradnju sa istokom Evrope i podsticanje promena u ovim zemljama. Preko različitih programa Evropska unija je aktivno uključena u nastojanja da se procesi tranzicije, prelaz na tržišno privređivanje, privatizacija, industrijsko prestrukturiranje i tehnološka modernizacija ovih privreda ostvaruju sa što manje negativnih

51 European Social Policy, a Way Forward for the Union, A White Paper, COM (94) 333 of 27 July 1994. European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels, Luxembourg, 1994, pp. 55-56.

52 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, op. cit., pp. 17-18.

53 European Social Policy, a Way Forward for the Union, A White Paper, op. cit., pp. 55-57.

54 Council Directive 94/45/EC of 12 September 1994 (Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 152-154).

55 Shareholding and financial participation of employees, Council Recommendation 92/443/EEC of 27 July 1992 (Community Social Policy, Current Status 1 January 1996 op. cit., pp. 155-156).

socijalnih posledica i potresa. Saradnja između dva dela Evrope usmerena je i ka traženju odgovora za prilagođavanje privreda zemalja centralne i istočne Evrope uslovima i zahtevima integracionih procesa na zapadu kontinenta.

PHARE program EU, uključujući i programe Tempus I i II, koncipirani su da pomognu ekonomski i socijalni preobražaj zemalja centralne i istočne Evrope, posebno u sferi industrijske rekonverzije, regionalnog razvoja, tehnološkog preobražaja, unapređenja obrazovanja i njegovog prilagođavanja nastupajućim promenama, i otklanjanja akutnih socijalnih problema prouzrokovanih prelaskom na tržišnu privredu. Ovo uključuje i podršku EU u reformi penzionog i sistema socijalnog osiguranja koji bi trebalo da se prilagode novom pristupu socijalne zaštite na iskustvima zemalja zapadne Evrope, pomoć u reorganizaciji i finansiranju zdravstvenih službi, podršku u stvaranju nove politike zapošljavanja kako bi se prevazišlo stanje masovne nezaposlenosti proisteklo iz procesa privatizacije i restrukturiranja državnih i javnih preduzeća.⁵⁶

U oblasti preobražaja obrazovanja posebno su značajna dva programa. Tempus I, osnovan 1990, usmeren je na promene i prilagođavanje univerzitetskog obrazovanja u ovim zemljama novim potrebama tržišnih privreda. On obuhvata razvijanje novih nastavnih programa, nabavku opreme, mobilnosti univerzitetskih profesora, dobijanje stipendija za studiranje na univerzitetima u zemljama članicama EU, podsticanje učenja jezika zemalja EU.⁵⁷ Ovaj program bio je namenjen svim zemljama centralne i istočne Evrope, SSSR, (od 1993. Rusiji i novostvorenim državama bivšeg Sovjetskog Saveza), i SFRJ do njenog raspada (kasnije su iz programa isključene sve novostvorene države izuzev Slovenije). Tempus II, osnovan 1993, usmeren je na transevropsku saradnju u visokom obrazovanju. On obuhvata razvoj i promene u obrazovnim programima u prioritetnim domenima, reformu strukture i upravljanja institucija visokog obrazovanja, razvoj sistema obučavanja kvalifikovane radne snage i specifičnih struka.⁵⁸ Ovaj program je namenjen svim zemljama centralne i istočne Evrope, novostvorenim državama bivšeg SSSR, i Sloveniji. Evropski savet je maja 1990. godine osnovao Evropsku fondaciju za obuku, sa sedištem u Torinu, čiji je cilj da pomaže saradnju između EU i zemalja centralne i istočne Evrope, novostvorenih država bivšeg SSSR i Mongolije u razvoju i unapređenju sistema stručnog osposobljavanja.⁵⁹

56 PHARE annual report 1994, COM(95) 366 final of 20 July 1995.

57 Council Decision 90/233/EEC of 7 May 1990, Community Social Policy, Current Status 1 July 1994, op. cit., pp. 229-232.

58 Council Decision 93/246/EEC of 29 April 1993, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 329-330.

59 Council Regulation (EEC) No 1360/90 of 7 May 1990, amended by Council Regulation (EC)

Od dokumenata Evropske unije iz ove problematike najznačajnija je Bela knjiga priprema pridruženih zemalja centralne i istočne Evrope za integraciju u interno tržište Unije, sa 23 aneksa, koju je usvojila Evropska komisija maja 1995. godine. Bela knjiga predstavlja neku vrstu putokaza za utvrđivanje strategije postepenog prilagođavanja ovih zemalja komunitarnom zakonodavstvu. Kao što je ranije pomenuto, jedan odeljak Bele knjige posvećen je Socijalnoj politici i aktivnostima.⁶⁰ Za svaku od 23 oblasti za koju se traži prilagođavanje ovih zemalja, utvrđena je ista metodologija "uputstva" u Beloj knjizi: najpre se daje opis komunitarnog zakonodavstva na snazi u datoj oblasti; zatim se u detalje opisuje tehnička i administrativna struktura, potrebna da bi se obezbedilo usaglašavanje i primena komunitarnog zakonodavstva; i na kraju se ukazuje na ključne, prioritetne mere koje treba da se usvoje.

Odeljak Socijalna politika i aktivnosti utvrđuje pet oblasti u kojima je potrebno da se ostvari prilagođavanje ovih zemalja zahtevima komunitarnog zakonodavstva. Prvo, to je načelo *Jednake mogućnosti za žene i muškarce*. Ovde se najpre ukazuje na član 119. Rimskog ugovora, zatim na pet direktiva o jednakosti (75/117/EEC, 76/207/EEC, 79/7/EEC, 86/378/EEC, i 86/613/EEC), i jednu direktivu zasnovanu na članu 118A Rimskog ugovora koja se odnosi na zaštitu na radu trudnica i dojilja. Ne zahteva se stvaranje neke posebne infrastrukture, osim pretpostavljenog postojanja pravno-administrativnog i pravosudnog sistema, koji omogućuje sprovođenje ovog principa u praksi, i postojanje nekog administrativnog tela koje je odgovorno za primenu i nadzor nad primenom zakonodavstva o jednakosti žena i muškaraca.

Druga oblast je *Koordinacija sistema socijalnog osiguranja*. Ovde se ukazuje na uredbe Komisije 1408/71/EEC, o primeni sistema socijalne zaštite na zaposlena lica, samostalne privrednike i članove njihovih porodica koje se sele unutar Zajednice, i 574/72/EEC, koja reguliše proceduru za primenu prethodne uredbe. Ni za jedan od propisa iz oblasti socijalnog osiguranja ne zahteva se harmonizacija od strane zemlje koja želi da pristupi EU. Jedino se traži tehničko prilagođavanje zakonodavstava, uzimajući u obzir posebne

No 2063/94 of 27 July 1994, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 331-333.

60 Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, White Paper, Anex: Social Policy and Activities, Commission of the European Communities, Brussels 1995. (Videti prevod na srpski u publikaciji: Prilagođavanje privrede uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije, Aneks: Socijalna politika i aktivnosti, op. cit., str. 163-181; videti takođe: Associated countries of Central and Eastern Europe, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, op. cit., pp. 327-328).

karakteristike nacionalnih sistema socijalnog osiguranja pojedinačnih zemalja. Proširenje važnosti ovih uputstava na zemlje centralne i istočne Evrope nije utvrđeno kao vremenski prioritarno.

Treća oblast je *Zdravstvena i sigurnosna zaštita na radu*. Ovde se daje pregled celog niza direktiva Saveta vezanih za zdravstvenu i sigurnosnu zaštitu na radu, od kojih svaka pokriva poseban aspekt zdravlja i sigurnosti radnika. Posebno se ukazuje da prioritet u prilagođavanju treba da ima direktiva Saveta 89/391/EEC od 29. juna 1986. o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu, ali se traži i postepeno prilagođavanje ostalim propisima EU u ovoj oblasti.

Četvrta oblast je *Radno pravo i radni uslovi*. Ovde se ukazuje posebno na sedam direktiva Saveta: 75/129/EEC o kolektivnom otpuštanju, 77/187/EEC o prenosu preduzeća, 80/987/EEC o nesolventnosti poslodavaca, 91/533/EEC o informisanju zaposlenih o uslovima zapošljavanja i rada, 93/104/EEC o radnom vremenu, 94/33/EC o zaštiti mladih ljudi na radu, 94/45/EC o informisanju i konsultovanju zaposlenih. Prilagođavanje i primena ovih direktiva pretpostavlja postojanje sistema nacionalnog radnog zakonodavstva, kompetentnih javnih službi, mehanizme za nadzor, proceduru za podnošenje žalbi, institucije participacije zaposlenih.

Najzad, peta oblast su *Duvanski proizvodi*. Posebno je ukazano na dve direktive Saveta 90/239/EEC o maksimalnim količinama katrana u cigaretama, i 89/622/EEC (dopunjena direktivom 92/41/EEC) o obeležavanju duvanskih proizvoda. Prilagođavanje zakonskih propisa ovim direktivama dat je prioritet, mada je ukazano da će njihova primena zavistiti od tehničkih mogućnosti ovih zemalja da obavljaju merenje katrana u cigaretama.

Može se zapaziti da u Beloj knjizi nema nekih oblasti socijalne politike koje su na snazi u Evropskoj uniji. Belom knjigom su obuhvaćene one oblasti socijalne politike koje se pretpostavljaju kao prethodni uslovi za pridruživanje, odnosno učlanjenje u Evropsku uniju. Regulisanje pitanja slobode kretanja radne snage svakako ne spada u domen pretpostavljenih uslova, pa je razumljivo što je ono izostavljeno iz "uputstva". Isto tako, oblast zaposlenosti i nagrađivanja ne zavisi od zakonodavne regulative, već od uspešnosti ekonomskog razvoja zemlje, pojedinih grana privrede i preduzeća. Ostaje nejasno zašto je oblast "Duvanski proizvodi" uvršćena u problematiku Socijalne politike. Isto tako nejasno je zašto nema oblasti "Sloboda udruživanja i kolektivno pregovaranje", pošto je to upravo u zemljama centralne i istočne Evrope, bez obzira na postojanje određene zakonske regulative, jedna od ključnih karika koja nedostaje u procesu stvaranja tržišta radne snage. Naime, u nekim zemljama centralne i istočne Evrope sloboda i pravo udruživanja radnika po sopstvenom izboru, postojanje pluralizma sindikalnog organizovanja, često je samo mrtvo slovo na papiru, a stvaranje sistema kolektivnog pregovaranja je tek u začetku. Neobuhvatanje Belom

knjigom nekih oblasti evropske socijalne politike ne znači da zemlje potencijalni kandidati za učlanjenje u EU ne treba da vode računa o zahtevima koji se postavljaju zemljama članicama u ovim oblastima i da svoju zakonsku regulativu i posebno svoju stvarnost ne preobrazu u skladu sa iskustvima zemalja zapadne Evrope.

Sve što je ovde rečeno za zemlje centralne i istočne Evrope odnosi se naravno i na SR Jugoslaviju. Može se reći da je naša zemlja u nekim domenima socijalne politike formalno pravno veoma blizu standardima EU. Iako naša zemlja na listi potencijalnih kandidata za povezivanje i učlanjenje u EU nije na samom vrhu, ako teži da u nekoj doglednoj budućnosti to ostvari, neophodno je da i u sferi socijalne politike u celini ostvari odgovarajuće promene i prilagođavanja zahtevima i standardima Evropske unije.

Dr. Brana MARKOVIĆ

SOCIAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

SUMMARY

The author firstly presents all components of the European Union social policy and how it is conceived in its documents, starting from the Treaty of Rome on Establishment of the European Economic Community concluded in 1957, 1989 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, 1992 Treaty on the European Union (Maastricht), to the White Paper: European Social Policy, 1994, and Medium-Term Social Action Programme 1995-97. The author studies the following aspects of the EU social policy: freedom of movement of labour force, employment and remuneration, improvement of living and working conditions, health protection and safety at the workplace, equality of opportunity for women and men, vocational training, social protection, freedom of association and collective bargaining and information, consultation and participation of workers. It is pointed to the mechanisms EU applies in coordination and possible harmonization of some aspects of the social policy at the national or Union level. A separate part of the paper is devoted to preparation of Central and East European countries for possible integration into EU, considering this from the aspect of necessary changes they should make in the sphere of social policy. The author points to the fact that most of these countries should primarily bridge the wide gap that sets them apart from the EU countries in the sphere of social standards: it is necessary to overcome the extremely adverse effects resulting from the process of the so-called transition - high rate of unemployment, fall of the living standard of the majority of population, mass poverty, the jeopardized social and working status of employees, limitation of rights in the field of health and social protection which were previously already achieved. It is also pointed to the social fields in Central and East European countries, including Yugoslavia, which according to EU should undergo changes and adjustment as prerequisites for possible

association or joining to EU of these countries. EU requires that they should adjust their legislations to communitary legislation in the systems of social insurance, health and safety protection, in the field of working law and conditions as well as principles of equal opportunity for men and women. The author concludes that in some segments of social policy our country is very close to the EU standards. At the same time he points to the fact that if our country strives to become an associate member or member of EU in the near future it is also necessary to make changes and adjustments to the requirements and standards of EU in the sphere of social policy as a whole.

SOCIAL DEMOCRACY IN EUROPE TODAY

Johano STRASSER¹

UDK 329.1/6.001(4)

Biblid 0025-8555,48(1996)

Vol. XLVIII, br. 3, pp. 343-350

Izvorni naučni rad

Maj 1996.

SOCIAL DEMOCRACY - DOCTRINE, ROLE AND POSITION IN WESTERN EUROPE

ABSTRACT

The author considers the theses upon which is based the claim that the idea of socialism collapsed with the break down of the Soviet Union and "real socialism". Pointing out the fact that the idea of socialism has a future, the author supports this with a number of arguments. First of all, he points to the vast difference between "democratic socialism" which socialist and social democratic parties in Western Europe have supported and still do, and undemocratic forms of "socialism" established on the part of communist parties wherever they succeeded in taking power. This is because opposite to communists, socialist and social democratic parties of the West have accepted and acknowledged the norms and institutions of liberal democracy and human rights as unavoidable elements of any humane set-up of the society, including the socialist society too. Recognizing the changes which have occurred in the contemporary society (globalization of the economy, trade and competition, environmental problems) the author points to the fact that social democratic and socialist parties should necessarily adjust their policies and programmes to the new realities.

¹ Johano Strasser, Social Democratic Party, Germany.

The breakdown of the communist regimes in Middle and Eastern Europe, the self-styled historical manifestations of "real socialism", has often been cited as the ultimate demonstration of the total failure of all kinds of socialist policy. Today conservative propaganda throughout the world insinuates, not without success, that together with the Soviet system the idea of socialism as such has come to an end, thus ironically reaffirming post festum the communists, usurped monopoly to interpret what "socialism" is and can be.

Those, however, who are acquainted with the history and present state of the socialist movement in Europe and all over the world know that the Soviet system may at best be regarded as one of many incarnations, if not an outright distortion, of the socialist idea. The substantially different ideological foundations of Democratic Socialism, as represented by the social-democratic and socialist parties of Western Europe, were laid in the 19th and the beginning of the 20th century, in Germany by thinkers like Eduard Bernstein, Karl Kautsky and others, in Austria by Otto Bauer, Max Adler etc. and in Britain e.g. by members of the Fabian Society. During the whole period between 1945 and 1989 Democratic Socialism was a principal and unrelenting opponent of Marxist-Leninist and Stalinist theory and practice. It was in this period that the term "Democratic Socialism" was used to mark the fundamental difference between the conception of society propagated by Social Democrats and the undemocratic form of "Socialism" the communist parties tried to establish wherever they seized power.

Contrary to the communists, the social-democratic and socialist parties of the West accepted and acknowledged human rights and the rules and institutions of liberal democracy as indispensable elements of every humane organisation of society, including the type of socialist society they had in mind; they did not pretend to follow universally valid laws of societal development, to be extracted from the canonized corpus of Marxist-Leninist thought, but tried to model reality by political action inspired by their basic values of freedom, justice and solidarity; they did not believe in the vulgarly Marxist theory of a quasi-automatic continuous depravation and eventual breakdown of the capital order, which suggested that the proletarian revolution, and in its wake the complete reconstruction of society, were inevitable, but adhered to the democratic pattern of incrementalist politics which to them seemed to be the only way of promoting progress in the interest of the working people in complex modern societies.

Although the origins of this type of Democratic Socialism date back to the 19th century it was the schism of the workers' movement and the foundation of the Leninist International which challenged the socialist and social-democratic parties, to clarify their own theoretical basis. Nevertheless, it was not before 1945 that the principles of Democratic Socialism found

themselves clearly and unequivocally formulated in the programmes of socialist and social-democratic parties.

Until the end of World War II most socialist and social-democratic parties lived in a kind of programmatic schizophrenia. In Germany, e.g. the programmes of the Social-Democratic Party before World War II comprized a general analytical part, which followed the lines of an often vulgarized Marxist revolutionary thought, and a practical part with reformist ideas and propositions which very often stood in open contradiction to the general analysis. Even in the first decade after the war many German Social Democrats would have defined socialism, according to the crude Marxism that lingered on in programmatic papers, as an economic system characterized above all by state-ownership of the productive capital and centralized planning of production and distribution. Sometimes even then this notion was accompanied by the emphatic expectation that, once the radical change of the economic system had been realised, all forms of social antagonism would be banned and eternal peace be established.

It was the sad reality of the self-proclaimed "real socialism" that finally destroyed all hopes of this kind, at least with those who were able to learn from experience, albeit the experience made by other people. Methodically, I think, the decisive difference between Democratic Socialism and communism lies in a different attitude towards experience. While communism is at core a dogmatic theoretical construction Democratic Socialism is the practical product of clear ethical principles confronted with unprejudiced social experience. The history of Democratic Socialism is a history of learning from experience, from practical experience in day-to-day union activity and in Democratic government, as well as from the practical experience of those who had been exposed to the bloody experiment of communism.

For Democratic Socialists socialism is not a blueprint for a completely new society, but rather a method; more precisely the method of deepening democracy by extending its principles to all spheres of society. Accordingly, they regard the use of revolutionary force in order to seize power and to change the social conditions as completely illegitimate in all countries where political democracy has been established and human rights are being respected. This does not mean, however, that Democratic Socialists condemn revolutionary force under all circumstances. Wherever in the world suppressed peoples in a revolutionary act try to get rid of their suppressors, either violently as in the Sandinist revolution in Nicaragua or non-violently as in the Philippines and in most countries of the Soviet bloc, they can be certain of the sympathy of Democratic Socialists. If, however, the revolutionary forces, after having overthrown their enemies, instead of building democracy, start to pursue their political goals with dictatorial means themselves, they can no longer count on the sympathy and assistance of Democratic Socialists. Democracy, in a way,

is at once the goal and the method of socialdemocratic policy, or to put it in the classical formula from the Godesberg Programme of the SPD: "Socialism cannot be realized without democracy, democracy cannot be completed without socialism."

In contrast to Marxism-Leninism Democratic Socialism has never been conceived as the radical negation of liberalism; in a way socialists and socialdemocrats viewed themselves as the heirs of political liberalism whose historical mission it was to bring about the fulfilment of the promise of universal freedom and prosperity implied in the liberal message. In other words: they wanted to go beyond the bourgeois limitations of political liberalism, not do away with its achievements. From this point of view, the fundamental goals of Democratic Socialism may be described as follows:

- to establish freedom as a universal right for all men, and not just a prerogative of the rich and powerful;
- to give all men a real chance to live free according to their own ideas and ambitions by providing for a fair distribution of the fruit of common labour, free access to information, and equal opportunities of education and of cultural and political participation;
- to strengthen and deepen democracy by extending its principles to all spheres of society where power is exercised over other people, especially by democratic control of informational and economic power.

Everywhere in Europe socialist and social-democratic parties, together with affiliated or allied trade unions, effectively campaigned for a high level of compulsory public education, viable institutions of social security, and an elaborate system of industrial relations which made workers citizens with inalienable rights, even in the sphere of capitalist economy. The unprecedented, and often envied, high level of mass prosperity in Western Europe is obviously due to the combined effect of a highly efficient market economy and an equally efficient policy of social intervention in the interest of the working majority. Especially for the people in Central and Eastern Europe, who are eagerly looking for orientation in a difficult process of transformation, it is important to realize that the modern Welfare State is not just the product of free enterprise, but of a market economy tamed and guided by strong unions and wise legislation to limit the socially destructive impact of the capitalist dynamics.

It is true, however, that the astonishing development of the Welfare State after 1945 and, at the same time, the enormous success of Democratic Socialism in Western Europe were closely linked to exceptionally favourable economic conditions during the period of reconstruction after World War II. High rates of economic growth and the dominant Fordian type of standardized

mass production provided a favourable material basis for a policy of full employment, rising wages, and public welfare. But then, during the second half of the 70s, as a consequence of changed economic conditions, the favourite social-democratic and socialist model of intervention, the Keynesian type of deficit spending, gradually lost its controlling power over the capitalist economy and at the same time industrial labour – traditionally the biggest and most reliable reservoir of voters for the socialist and social-democratic parties – lost much of its former economic and social importance. As a result Democratic Socialists got into deep trouble almost everywhere in Western Europe, and conservative governments took over in Great Britain in 1979, in Germany in 1982, and even in Sweden, once the envied model of a social-democratic Welfare State, the social-democratic party was turned out of government in 1976, albeit only for six years.

At the same time the impact of the ecological question started to pose many disquieting theoretical and practical problems for all political forces pursuing a concept of social development based on the modern pattern of scientific, technological and economic expansion. Eventually the growing unrest over ecological devastation and the dangers of modern technology (especially atomic energy and certain sectors of the chemical industry) forced Social Democrats to seriously re-examine their concept of progress. This process of re-examination has not yet been concluded, although, in some countries, as in Germany and Sweden, it has already led to substantial changes in the fundamental programmatic declarations of socialist and social-democratic parties.

While, during the 70s, the parties of Democratic Socialism were in the middle of a difficult process of realignment, the advocates of unlimited free enterprise started a very successful ideological offensive which, in Great Britain and in the US, led to a veritable "conservative revolution" with wide-reaching effects on the political agenda throughout the world. The disastrous results of conservative market radicalism and the beginning of a backlash are demonstrated in Britain by the probable demise of the Conservative government and the success of New Labour under the charismatic leadership of Tony Blair in 1997. But the globalization of the economy and the globalization of social and ecological risks make it impossible for Social Democrats to resume the traditional Welfare State policy which was based on efficient political control of an essentially national economy. Deregulation, as called for and effected by Liberals and Conservatives today all over the world, leads, it is true, to the renaissance of an unfettered capitalism and the demolition of those institutions of the Welfare State which made capitalism acceptable even to the workers' movement. But the only alternative to conservative market radicalism, the establishment of a system of universally acknowledged guidelines for the globalized economy,

still seems to be out of reach. The most urgent task, therefore, before the parties of Democratic Socialism in Western Europe today is to come to a closer cooperation on the level of the European Community in order to use the political muscle and economic strength of the Community in implementing an intelligent and effective re-regulation of an economy which is dominated by a growing set of global production networks.

Since the middle of the 70s, unemployment has continuously increased in almost all West European countries, and has by now reached a scandalously high level. At the same time the gap between the rich and the poor within West European societies has widened substantially, giving rise to a growing sub-class of poor in almost every West European country. Mass unemployment, poverty and the decay of structures of social security begin to pose a serious threat to the Democratic stability of Western Europe. In this situation it would appear quite normal if everywhere in Europe conservative governments had to give way to socialist and social-democratic governments, because the latter are commonly regarded as more competent in tackling social problems of this nature and size. But, as we all know, there is no such general shift of public opinion in favour of Democratic Socialism in Western Europe today. I think, the main reason for this is that, as long as Democratic Socialists pursue more or less isolated national policies in a globalized world, they cannot present really convincing solutions to the many dramatic problems we face today.

It is obvious that in our modern world Democratic Socialists no longer pursue their political goals successfully on the national level alone. International coordination of politics is absolutely vital. But, even if, through an efficient coordination of politics on the European level, Democratic Socialists should regain the power to shape reality according to their values and principles, this cannot mean a simple return to the old type of Welfare State policy. For the traditional Welfare State was not only based on a national economy which no longer exists, but also on a mode of production which, especially under ecological aspects, reveals itself more and more as highly problematic. We all know that the life-style practised by the rich minority of mankind in Western Europe, North America and Japan cannot be generalized and cannot be maintained for long, even if, in public statements, especially those addressed towards the poorer nations east and south of Western Europe, we often cling to an unfounded and irresponsible optimism. Sooner or later, the rich countries will have to change their life-style and their model of development to make them compatible with the requirements of "sustainability", an idea, which was initially, though not at all satisfactorily, formulated in the Brundtland Report of 1987. Only then will it be possible to secure a humane future for themselves and a fair chance of development for the rest of the world.

The need to adjust their policy to the modern conditions of globality and to replace the dominant model of development by a model which meets the demands of "sustainability" presents the main challenge to Democratic Socialists in Western Europe today. We, the rich West Europeans, cannot and must not go on to satisfy our greedy needs by ruining the chances of future generations and of the poorer majority on earth. Nevertheless it is true, that modern democracy and a civilized way of living together in a pluralistic society are dependent on material prerequisites, above all a high level of productivity and widespread prosperity. The most important question, therefore, is, whether we can have prosperity without ruining the world. In my opinion we have to change our mode of production in the following three directions in order to give positive answer to this question:

1. We should concentrate on preserving our wealth by intelligently preventing damage and costly risks.
2. We should provide incentives for a far more efficient use of energy and materials, above all the consequent use of the huge potential of solar energy.
3. We should accept time as a decisive factor of wealth. Time which people can spend according to their own interests is the one resource that can be made available in increasing quantities to everyone without ruining the world around us.

I am firmly convinced that, only by incorporating the idea of a new "sustainable" mode of production into their basic programme, Democratic Socialists will be able to develop an attractive concept for life in a future society, a vision that focuses the dreams and ambitions of mankind and may make Democratic Socialism once again the dominating force for progress in Western Europe.

Prof. Johano STRASSER

**SOCIJALDEMOKRATIJA - DOKTRINA, ULOGA I POLOŽAJ
U ZAPADNOJ EVROPI**

REZIME

Tokom poslednjih 50 godina na globalnoj političkoj sceni su egzistirala dva potpuno suprotstavljena političko-ideološka sistema. To dvojstvo je sada nestalo. Zemlje bivšeg komunističkog bloka nalaze se sada u mučnom i neizvesnom razdoblju tranzicije. Pristalice konzervativne misli tvrde da je sa slomom Sovjetskog Saveza i "realnog socijalizma" dokinuta i ideja socijalizma uopšte. Autor ukazuje da su te tvrdnje o kraju ideje socijalizma neosnovane. Najpre, ističe potrebu jasnog

razlikovanja demokratskog socijalizma, za koji su se zalagale i zalažu socijalističke i socijaldemokratske partije na Zapadu, od nedemokratskih oblika "socijalizma" koje su uspostavile komunističke partije svuda gde su osvojile vlast. Suprotno komunistima, socijaldemokratske i socijalističke partije na Zapadu su prihvatile i priznale ljudska prava, kao i pravila i institucije liberalne demokratije kao nezaobilazan element svake humane organizacije društva, uključujući tu i model socijalističkog društva koji su zastupale. Te stranke nisu tvrdile da slede univerzalno važeće zakone društvenog razvoja, izdvojene iz kanonizovanog korpusa marksističko-lenjinističke misli, već su ulagale napore da oblikuju stvarnost političkim aktivnostima zasnovanim na vrednostima slobode, pravde i solidarnosti. One nisu verovale, ukazuje autor, u vulgarnu marksističku teoriju o kvaziautomatskom urušavanju i eventualnom slomu kapitalističkog poretka, koja je, samim tim, sugerisala da je proleterska revolucija i kompletna rekonstrukcija društva neminovnost. Autor smatra da bitna razlika između demokratskog socijalizma i komunizma počiva u različitom stavu prema iskustvu. Dok je komunizam u srži dogmatska teoretska konstrukcija, demokratski socijalizam je praktičan proizvod etičkih principa sučeljenih sa socijalnim iskustvom. Prema autorovom mišljenju, slomom "realnog socijalizma" nije dokinut i demokratski socijalizam. Naprotiv. Pred socijalističke i socijaldemokratske partije postavlja se težak zadatak prilagođavanja svojih programa promenjenim društvenim okolnostima. Posle stagnacije u kapitalističkoj privredi 70. godina ovog veka, pojave neokonzervatizma, strukturalnih poremećaja u privredi, skandalozne nezaposlenosti, ubrzanog imovinskog raslojavanja u kapitalističkom društvu, socijalističke i socijaldemokratske stranke moraju iznaći drugačija rešenja za te nove izazove. Koncepcija države blagostanja u dosadašnjem obliku nije više dovoljna. Jer, globalizacijom ekonomije i globalizacijom socijalnih i ekoloških rizika onemogućena je dalja primena tradicionalne politike države blagostanja zasnovane na efikasnoj političkoj kontroli, u osnovi, nacionalne ekonomije. Demokratski socijalisti ne mogu uspešno ostvarivati svoje političke ciljeve isključivo na nacionalnom nivou. Međunarodna koordinacija politike je apsolutno potrebna. Pri tom, ako čak kroz efikasnu koordinaciju politike na evropskom nivou, demokratski socijalisti steknu moć da oblikuju stvarnost prema njihovim vrednostima i principima, povratka na stari tip države blagostanja više nema. Da bi prilagodili svoje programe i svoje aktivnosti promenjenim društvenim okolnostima, demokratski socijalisti na Zapadu treba, prema autorovom mišljenju, da doprinesu promeni modela proizvodnje u tri sledeća pravca: 1. Treba se usredsrediti na očuvanje našeg bogatstva razumnim sprečavanjem šteta i skupih rizika; 2. Treba obezbediti podsticaje za daleko efikasniju upotrebu energije i materijala, izvan svega doslednu upotrebu ogromnih potencijala sunčane energije; 3. Treba prihvatiti vreme kao odlučan činilac bogatstva. Autor na kraju ukazuje da demokratski socijalisti mogu stvoriti atraktivan model života za društvo budućnosti, i ponovo postati odlučan činilac napretka u Zapadnoj Evropi samo ako unesu u svoje osnovne programe ideju novog "održivog" modela proizvodnje.

Iván VITÁNYI¹

UDK 329.1/6
Bibliid 0025-8555,48(1996)
Vol. XLVIII, br. 3, pp. 351-360
Izvorni naučni rad
Maj 1996.

HERE AND NOW – ON SOCIAL DEMOCRACY

ABSTRACT

The author considers that socialism is not possible as a separate and independent social form. He says that what was in the Soviet Union, and what prevailed in Hungary was not socialism. It was nothing but capitalism. Contemporary capitalism is "secondary society" or "second socialization" for it has been changed by the socialdemocratic concept and reality of the welfare state. As welfare state is in crisis international social democracy, in his opinion, has got into a difficult situation, arriving at a turning point. It has two possibilities. One is rear-guard action, i.e. the protection, as much as possible, of the social achievements, amidst the restrictions and budgetary "cuts". The other possibility is advance. Social democracy has to prepare for the forthcoming decades. The future of social democracy is in creating welfare society instead of welfare state.

Let me tell my own opinion on socialism. On the idea I myself had joined in my childhood, and I am still a follower of. The idea, which many people interpret in many ways. This must be done, because nowadays many people speak about socialism, social democracy, and the Left in many different ways. It is frequently used only as a slogan, moreover, as a means of political advance. In some other cases people act as if it did not exist at all.

Much faith, much knowledge, and much sacrifice adhered to this idea, just like a lot of mistakes and misunderstandings. Therefore, if we want to know what it is, first we have speak about what it is not.

¹ Iván Vitányi, Hungarian Socialist Party, Budapest.

The Soviet system and its Hungarian version are not socialism

First of all, let us repeat: what was in the Soviet Union, and what prevailed here in Hungary as a result for more than forty years was not socialism. As there have never existed in any country, or any society of which it could have been said: see, this is socialism.

But if it was not socialism, what could it be then? Nothing but capitalism. Which means that capitalism is not uniform. It was different in the past century when Marx wrote his accusations against it, it was different in the first half of the 20th century, and it is different now. It was diverse at different times, and it is diverse at different places. The rich economies of large flourishing countries are capitalism just like the economies of small colonies struggling for their existence. The capitalist world system is wide, its essence is just that it also involves shadow in addition to light. The Soviet "second world" was a part of the capitalist world system. It was capitalism. But not its best and richest version. As every social system, it has better and worse, lighter and shadier versions. This was a worse one since it was built from backwardness. So now we should not deny that behind the slogans of "Joining Europe" there is our wish that we should like to be an integrated part of a lighter and more successful capitalism some time.

Is socialism possible at all as a separate and independent social form?

We have to abandon this idea as well: no, it is impossible. No matter how painful it might be for anyone, who once "built socialism" with belief, we have to be aware that it is absolutely impossible, and will never "be built". This has two reasons: first, because social systems cannot just be built, or demolished and overthrown. Capitalism had not been built either, but it had developed in the lap of the previous social systems, and suddenly it was ready. It has never been ready to such an extent, however, that it would have cleared away its past – feudalism and absolutism.

Feudalism, capitalism, and socialism are systems of relations embedded in thousands of relations in a society, sometimes side by side, sometimes separately (but still in the same society), sometimes inseparably, and sometimes torn up. If time came for the strengthening of a new system of relations, the old one need not be demolished for it.

What is capitalism then?

It is two principles prevailing in the operation of a modern society, influencing it all over.

Since about the 15th century a new principle called by various names, such as *industrial society*, *modern society*, *capitalism*, or *urban civilization* has been dominating in the development of society. Among other reasons I chose the denomination "secondary society", or "second socialization" since I was looking for a neutral name (such as A and B) to avoid any value judgement already in the "title", which anyone can interpret to his/her taste as he/she wishes.

The most general and most exact name of a secondary society is capitalism. Karl Marx described very precisely what it meant. It means at least three things. If you do not tell all the three of them, you have not defined what capitalism is. If you have told them all, however, you have already described its essence. The three things are as follows:

1. Surplus value. Capitalist production is characterized (and distinguished from all other sorts of production) by the production of surplus value, i.e. some surplus not involved in the material and in the machine but added to them by work.

2. Surplus value is not used for being eaten, or consumed in any other way, but for accumulation. And this is because a piece, or a part of the product becomes surplus value only if it is accumulated.

3. The third factor is the market, which ensures the operation of the economy. (This is why capitalism is called the "market-money-machine" economy).

Therefore, capitalism is such an economic *practice*, which produces surplus and accumulates it. This is why it is able to change, develop, and grow. And it is such an economic *system*, which continuously places the interest of capital into the foreground. This is why there is an enormous stretching force in it, and this is why it could change the whole world to its own picture and similarity.

Can capital be terminated?

No, it cannot, and need not be terminated since, if the aforesaid is true – and it is true – then each and every further economic system, irrespective of what we call it, needs capital, because it also wants to produce surplus and to accumulate it (just like socialism). Capital is the same, no matter in what way it is accumulated.

And what is socialism then?

It is another principle, which suddenly appeared from the very moment when the elements of the system of relations of capitalism appeared in the European economic activity. This principle is just the opposite of what capitalism represented, since capitalism is based on an abstract, impersonal, and cold notion of surplus value and accumulation. On the other hand, the principle of socialism is not abstract, not impersonal, and not cold.

We can word the basic principle of socialism against Hobbes. He stated – with the cruel realism of English philosophy of his age – that “*homo homini lupus*”. As opposed to this, the golden slogan of socialism is that “*homo homini socius*” (that is to say, *Man is a companion to others*). This is what socialism as a whole is built on.

Another manifestation of this principle is the famous slogan of the French revolution: liberty, equality, fraternity. This, or more precisely, the application of this principle distinguished socialism from other political trends in the past two centuries. The leading values of the conservative, national trends were different, namely, the trinity of “order, tradition, and security”. Social democracy professes order and security, but the kinds created by liberty – to use the words of the Hungarian poet, Attila József. We share the Liberals’ idea of the fundamental value, but with a different emphasis. They placed liberty above all things. They also professed equality, however, in its passive form, which requires an equal treatment for everyone, without striving for the establishment of the conditions of equality. Social Democrats profess all the three values equally, and their concept of equality is active. And this is not changed by the fact that in the triple slogan now we say justice instead of equality, and solidarity instead of fraternity – the meaning is the same.

What do the fundamental values mean?

They have a concrete meaning: *Social Democrats want liberty, equally and justly for everyone, for which they undertake solidarity*. They intend to prevent that origin, rank, power, and property may cause such differences between people that would deprive anyone of anything in the satisfaction of the basic human needs. Maintaining the equality of the opportunity, however, they protect everyone’s right to difference, otherness, moreover, to belonging to a minority.

This requirement is very concrete indeed. Socialists can interpret both welfare, democracy, and culture only as the welfare, democracy, and culture of all the people. In every situation they strive for preserving and, if possible, for extending the rights, as well as the possibility of welfare, democratic participation, and education for as many people as possible. If they get close to power, their principle is democratic cooperation with their partners, with other parties, with the organs for the safeguarding of interests, with the civil society, as well as with the whole nation. If one is looking for the criterion of leftism, one can find it in the aforesaid: in the flexible, but vivid feeling and practice of social equality.

Ways

From the very beginning there have been two ways struggling with each other to realize the idea of socialism. One of them, what we have tackled so

far, wanted to bring democracy to perfection by gradually extending it. The other one took over the heritage of Jacobinic dictatorship and professed that first we had to destroy “bourgeois democracy” so that the time for “proletarian democracy” might come.

In the second way there was reason as long as the classical version of capitalism, which had just won after the bourgeois revolutions, prevailed, where the still rough and young capital encountered larger and larger masses of workers. This was when Marx and Engels worded their manifestos, in which they dreamed about the expropriation of the expropriators by one single revolutionary-dictatorial action. In their scientific works, however, they analyzed the reality of capitalism more deeply, and worded numerous ideas still valid today, which have left indelible marks in the way of thinking of the whole world.

From the middle, or end, of the past century, however, the social-economic development of the leading countries (within it, that of capitalism as well) has taken a new way. Rough capitalism became organized capitalism, accumulation increased, it enabled the strengthening of the state, the increase of state redistribution, the widening of democracy, and the relative development of welfare. Possibly, this is not perceived by everyone yet, but step by step it will become clear for more and more people.

In the western societies every Socialist had to realize sooner or later that the way of proletarian dictatorship is impossible. This process was not short, it was a long way from Eduard Bernstein to Bad Godesberg. But the decision was unambiguous, and social democracy clarified its own way.

This process did not succeed in the East since the circumstances were different. The changes, which had begun in the West from the end of the last century, were not realized in the East, but capitalist oppression was interwoven with feudal oppression. Socialism also seemed to be a suitable ideology to realize the process of catching up with the West.

The effort did not, and could not succeed, since it did not simply lead to dictatorship, but to totalitarian dictatorship as a continuation of the Jacobinic tradition. In this capacity it does not belong to the history of socialism any longer.

The welfare state

In the West it was just social democracy that led in the establishment of the concept and reality of the *welfare state*. Not all alone – although the Swedish social democracy took the first step – but social democracy cannot be omitted from the history of the welfare state, especially not after Bad Godesberg. In this framework the state has approximately half of the national incomes in its hands, and spends it on the welfare, and security of the society,

as well as on education and culture, extending and ensuring democracy. It creates a "two-third-type" society, which means that two-thirds of the population achieve the steady subsistence of the middle classes.

This system is by far not perfect. "Welfare" is true only in the case of two-thirds of the society, and one-third still live in poverty, endangered, and exposed to illnesses, crime, and misery. The bounds of democracy can be experienced. And what the leading Atlantic countries achieved, they achieved it at the expense of the greater part of the world. Still, the welfare state and democracy belonging to it are the most that mankind have achieved so far in social development.

Capitalism or socialism?

We cannot merely call the welfare state as capitalism, or if it is capitalism, it is different than what it used to be fifty or a hundred years ago. And it is not capitalism since *social democracy has distinctly and indelibly left its mark on it*. The principle of "welfare to everyone, democracy to everyone" belongs to social democracy just like the concrete measures, extended social welfare policy, from worker insurance to educational policy.

The result is worded as follows. Dahrendorf: this is the century of social democracy; Habermas: the socialist "domestication" of capitalism; Karlsson: capitalism has put on a socialist dress; Phyllis: semi-socialism – semi-capitalism; Oscar Lafontaine: the contradictory cooperation of capitalism and social democracy.

All these realize what we have told before as a principle. Capitalism and social democracy struggle with each other not as two neighbouring fortresses, but as two principles coexisting, and fighting with each other within the same social reality. During the past fifty years the social principle has strengthened and by now it has become embedded in the system itself.

All this would facilitate the situation of Social Democrats in a still not welfare-type country: the principles of a welfare state should be followed in our case, too. However, the welfare state has come to a crisis meanwhile just in its mother countries.

The crisis of the welfare state

The crisis was caused by the exaggeration of the social principle. The state has withdrawn more than could have been withdrawn, to such an extent, and in such a form, which have restricted the freedom of enterprise and thus, the development of the economy. The time of reaction has come: such a neoconservative-neoliberalism has developed, which strengthens again the capitalist principle against the socialist one. It cannot go back to the times

preceding the great "compromise", but the receding process can be remarkable.

International social democracy has got into a difficult situation, arriving at a turning point. It has two possibilities.

One is rear-guard action, i.e. the protection, as much as possible, of the social achievements, amidst the restrictions and budgetary "cuts".

The other possibility is advance. Social democracy has to prepare for the forthcoming decades.

The future

The future of social democracy has two main elements or possibilities.

One can be worded as *welfare society instead of welfare state*. In this case, the society itself has to organize and operate the welfare institutions – in the widest sense of the word – taking them over from the hands of the state. For this purpose, however, another type of society is required – a civil society which gradually fills in, and widens the scope of democracy. A changed scope that can be characterized by the notion of strong democracy.

Today it is still difficult even to consider what all this will be accompanied with. A real social revolution, in the most peaceful sense of the word.

The other element is related to global connections. The crisis of the welfare state does not merely involve Euro-Atlantic internal affairs but, at the same time, it is also a consequence of the fact that the "club of the favoured" has come to a crisis, together with its privileges. We have to face the global world situation in which the majority of mankind have not even come close to the welfare state, as opposed to the privileged centre countries. What should we do in this situation? We cannot foresee it, but one thing is sure. If the centre countries want to find a solution for this problem, they have to learn self-restraint in their growth endangering nature, in accumulation, in consumption, in the acquisition of world economic surplus, as well as in the richness of the rich, and in the poverty of the poor. And if they seek moderation, they have to focus on quality instead of quantity.

Quality and measure

Quality in the widest sense of the word. Human way of thinking and action follow a definite logical order, transforming from substantial cogitation into quantitative rationalism just with the development of capitalism, and now the time has come for replacing it by *a way of thinking based on the principles of value, measure, and quality*. This, however, is not merely an abstract scheme of thinking. The principle of quality can, and has to, be

manifested concretely in a thousand ways in economic, social, and cultural life, and its consequences can be traced back to everyday life. Measure is closely connected to quality (they mean the same to Hegel), and it is especially important in each case when we want to determine restrictions for ourselves.

Our situation

So what can the social democracy of a former socialist country do?

The basic situation is the same as internationally. There is a fundamental task, notably, the integration of the Hungarian economy and society to the Euro-Atlantic core (not to Europe, since we have been a part of it for a thousand years, but to the centre, regarding which we have always reached the borders only), together with all of its consequences. This is a common task, not only that of social democracy, and the road, which everyone must travel through, is narrow. Within the basic task, however, there are tasks that definitely require the strength of social democracy. One of them is "rear-guard action", i. e. the protection of the existing welfare, social, and cultural achievements, and the other one is to cause the civil society to prepare for taking (instead of taking over, in our case) the functions of the welfare state.

In our country this task requires, to an extent greater than in western social democracies, the enforcement of the principle of measure, since the road we have to travel is bordered by bad "binary oppositions".

Two tasks have to be executed, and two requirements, have to be met at the same time. One is that we have to be integrated into the Euro-Atlantic centre as soon, and as completely, as possible. For this purpose we have to execute "modernization", which is accompanied by numerous necessary restrictive measures. The other one is that, for the same purpose, we have to preserve, moreover, to strengthen, the equilibrium of society, as well as its ability and capacity of cooperation. Both tasks correspond with the principles of social democracy.

But what should the relation between the two principles be like? This is where we face the bad oppositions. If we step too slowly, we shall irretrievably fall behind. If we tread too fastly, we shall cripple ourselves. These two possibilities are quite far from each other. Between the two bad extremes (both of which lead to an abyss) there is a very narrow path, a very narrow plank, somewhere in the middle. This is what we have to find. For this, however, we need measure.

And what is necessary for measure? One, who never looks for it, will never find it. One, who believes he always knows it, will never find it. One, who does not ask the others, will never find it. Because we have to seek measure not only in one thing, but in all of our things. Measure (as we have

known since Aristotle) is not a consequence, but a cause, it is culture itself – the culture of measure.

Social democracy – at its best moments, and as opposed to non-democratic socialism – has always been characterized by the cult of measure. This is what we should find now.

Iván VITÁNYI

OVDE I SADA – O SOCIJALDEMOKRATIJI

REZIME

Autor pokušava da izloži vlastito mišljenje o socijalizmu. Ukazujući da je mnogo vere, znanja i žrtava povezano s ovom idejom, kao i mnogo grešaka i nerazumevanja, autor smatra da ako se želi znati šta je socijalizam, treba prvo razmotriti šta nije. Prema njegovom mišljenju, ni sovjetski sistem, ni njegova mađarska verzija nisu bile socijalizam. Autor se zapitao šta je taj sistem zaista bio i dao je odgovor ništa drugo nego kapitalizam. Kapitalizam nije jedinstven. On je bio različit u prošlom veku, kada je Marks pisao optužbe protiv njega, bio je različit u prvoj polovini ovog veka i sada. I sovjetski sistem je bio deo kapitalističkog svetskog sistema. Ali, prema mišljenju autora, njegova lošija verzija. Stoga, misli autor, ne treba negirati da se iza slogana o "pridruživanju Evropi" nalazi naša želja da postanemo sastavni deo svetlijeg i uspešnijeg kapitalizma. Pošavši od tvrdnje da socijalizam nije ni postojao dosad, autor je izveo zaključak da nije ni moguć socijalizam kao poseban i nezavisan socijalni oblik. Stoga, pred autora se postavio zadatak da utvrdi šta je kapitalizam. Ukazujući da od 15. veka novi princip društvene organizacije nosi različita imena kao što su "industrijsko društvo", "moderno društvo", "kapitalizam" ili "urbana socijalizacija", autor se opredeljuje za termin "sekundarno društvo" ili "druga socijalizacija" kao neutralan naziv. Najopštiji i najtačniji naziv sekundarnog društva je kapitalizam. Marks ga je opisao vrlo precizno. Tri ga obeležja karakterišu: višak vrednosti, upotreba tog viška za akumulaciju i tržište. Pri tom, smatra autor, kapitalizam predstavlja apstraktan, bezličan i hladan pojam viška vrednosti i akumulacije, dok socijalizam nije ni apstraktan, ni bezličan, ni hladan pojam. Zlatan slogan socijalizma jeste "čovjek je čoveku drug". Ili, druga manifestacija ovog principa je čuveni slogan Francuske revolucije: sloboda, jednakost i bratstvo. Konzervativci ističu umesto ovog slogana drugo trojstvo: "red, tradiciju i bezbednost". Socijaldemokrati teže, prema mišljenju autora, slobodi, jednakosti i solidarnosti. Ostvarenju ideje socijalizma težilo se na dva načina. Prvim, želelo se proširenje demokratije, njenim postepenim razvojem. Drugi put je preuzet od jakobinske diktature. On je vodio revolucionarnoj diktaturi koja je ostavila neizbrisive tragove na svest celoupnog čovečanstva. Prvi, evolutivni, put doveo je do stvaranja države blagostanja na Zapadu. No, ni ovaj sistem nije savršen. Blagostanje se odnosilo na dve trećine stanovništva, dok je jedna trećina i dalje živela u siromaštvu, bolestima, kriminalu i bedi. Istovremeno, dostignuća

vodećih atlantskih zemalja ostvarena su na teret većeg dela sveta. Autor postavlja pitanje da li država blagostanja predstavlja socijalizam ili kapitalizam. On smatra da tu državu ne možemo jednostavno zvati kapitalizmom, ili ako je to kapitalizam, to je kapitalizam različit od ranijih oblika. Prema mišljenju autora, država blagostanja nije kapitalizam, pošto je socijaldemokratija ostavila na njemu neizbrisiv trag. Princip "blagostanje svakome, demokratija svakome" pripada socijaldemokratiji, kao i princip mere, proširene socijalne politike blagostanja, od radničkog osiguranja do politike obrazovanja. Pošto je država blagostanja u krizi međunarodna socijaldemokratija, po njegovom mišljenju, nalazi se u teškoj situaciji i na prekretnici. Ona ima dve mogućnosti. Prva je da što je više moguće sačuva dosadašnja socijalna dostignuća. Druga je da ide napred: budućnost socijaldemokratije je da umesto države blagostanja ostvari društvo blagostanja. Na kraju autor ukazuje na ciljeve socijaldemokratije u Mađarskoj.

Branko HORVAT¹

UDK 321.74.001

Bibliid 0025-8555,48(1996)

Vol. XLVIII, br. 3, pp. 361-366

Izvorni naučni rad

Maj 1996.

FULL DEMOCRACY – SOCIALISM OF THE 21st CENTURY²

ABSTRACT

The article argues that the ideals established by the French bourgeois revolution, later known as "liberty", "equality" and "fraternity", are only partly realisable in a democratic system that is not socialist. The author expresses strong belief that a full democracy is only possible in a socialist society, because it is only such society that provides the conditions for unhindered development not only of the so-called "negative" freedoms or liberties ("freedoms-from"), but also for a full realisation of one's creative and other potentials, for protection of one's human dignity and the upholding of all aspects of one's status as a citizen of a political society. The author explores a range of contexts in which the above mentioned three ideals receive only a partial realisation in non-socialist societies, leading to a conclusion that if the rights arising from the three ideals are to be taken as the criteria for assessment of a democracy, only a socialist democracy passes the test.

The best known among all the bourgeois revolutions, the 1789 French Revolution, proclaimed three principles: liberty, equality and fraternity. Later progressive liberalism introduced a lexicographic order with regard to these principles, so that liberty was ranked first, and

1 Prof. Dr. Branko Horvat, Professor Emeritus, former President of the Social Democratic Union, Zagreb.

2 Prof. Dr. Branko Horvat forwarded this paper to the organizers of the conference and agreed that it be published in the proceedings. Although Prof. Horvat intended to participate in the round table he could not make it due to purely technical reasons.

the modern liberals (Rawles, 1973) accepted this, too. Liberty meant liberation from all limits imposed by the feudal society. For the new society obviously the most important thing was to remove obstacles to its formation and it was considered that by this the freedom of each individual was accomplished.

Equality was understood as equality at the independent court. It was thought that formal equality would automatically guarantee genuine equality. And fraternity was an emotional product of the revolutions (as was the case with us), for which it was understood that it will be realized by itself when people will be free and equal.

Nowadays, two hundred years later, we know that these beliefs were naive and that social relations are much more complicated. The illiterate and the high educated individual are not equally free; the rich and the poor are not equal at the court, and especially not in life; instead of fraternity – there emerged classes, alienation's, periodical cycles accompanied by unemployment and ruthless competitions.

Because of the failure to realize the proclaimed aims in the mid nineteenth century there emerged movements inspired by the desire to achieve the goals set by the bourgeois revolution. These were the socialist movements. The idea of equality, understood as economic equality without which there is no political freedom, came into the forefront. After the Russian Revolution the political freedoms practically vanished, but in the field of social equality there was achieved more than in the bourgeois societies (Horvat, 1974; Horvat 1984, Ch. 2/III). Fraternity disappeared once again. Of course, this was not socialism and therefore it is completely wrong to call the East-European countries socialist countries. However, the three ideals of the French Revolution remained in the programmes of some modern social democratic parties (The Swedish Programme, 1980).

After a few decades it was established that without political freedom there is no social equality. In Yugoslavia – in which, no doubt, the political freedoms were not eliminated to the extent to which this was the case in the Soviet Union – an attempt was made to realize political democracy by developing economic democracy. This proved impossible. The initial development of economic democracy (self-management) was possible under political patronage and at that time the country was achieving an extraordinary rapid economic, scientific and cultural development. Anyhow, later on the lack of political democracy has held back further development and discredited the already somewhat developed self-management.

Something else showed as well. While social and political development based upon economic democracy was possible only in the early stages when it is extremely efficient because it enables an extraordinary mobilization of all participants, later on a breakdown occurs due to an inevitable degeneration

of the one-party system. *Vice versa*, development based upon political democracy is usually a slow one, because the mobilizing unity is missing; but, because there are political channels for the solution of conflicts, the breakdown is usually avoided and a continuing development is made possible. Of course, there are also countries in which there is neither political, nor economic democracy, and here the development is slow and convulsive, filled with dictatorships and revolutions.

Thus, the historic developments has unambiguously shown that political and economic democracy are impossible without each other, namely, that either of them is deficient if the other one is stunted, and *vice versa*. Theoretical analysis can also prove that genuine – i.e. for all – equal freedom is not possible without economic, judicial and other equality. Besides, fraternity – that I substituted by a scientifically more neutral term “human solidarity” as was done also in the programmes of some parties (The Swedish Programme 1990) – is not an automatic consequence of freedom and equality; rather, these two values are only necessary preconditions, but not at the same time sufficient ones, for the realization of solidarity. Human solidarity must be actively desired, and this is one of the basic characteristics of contemporary socialism. Other movements do not have this desire, or it is substantially reduced.

Nowadays it is the general belief in the world that every country should seek such a system that could be seen as a democratic one. Almost all Croatian parties have explicitly democratic names. However, the analyses given above shows that democracy does not reduce to political democracy, and that it has two more components: the economic and social democracies. Political democracy is primarily applicable to the public sphere, and its essence is given through three principles of implementation of civil freedom: a) the majority makes decisions; b) with limits posed by protection of minorities; and, c) by activating self-government whenever crucial interests of the individuals who participate in the self-governing process are involved. Hence, in political democracy the state will be decentralized, and decision-making will be entrusted to a higher level only when it concerns -in an essential way – the interests of more than one self-governing community. Of course, the same principle is valid also with regard to rights of individuals in relation to the rights of groups.

Economic democracy (Vjesnik SDU, No. 2) began to develop more seriously only during the lifetime of the present generation and with regard to the sphere of labour. It comprises economic equality of opportunities for all (or equal starting positions) and participation in decision-making (in the case of private property) and self-management (in the case of social property). This is obviously a compromise of the initial stage of development, since in a completely developed socialist society it is the second principle that would

primarily be valid. Namely, this is a particularly profound social change. In feudalism participation in the decision making depended on the status gained by birth: in principle, the king owned the land, the feudalists inherited the right to use it and they inherited it together with the serfs living on that land, and the serf obeyed the orders of both of these masters, including giving in blood, labour and products. Capitalism does to a certain extent equalize the social position of the individual. The origin becomes quite irrelevant, and the social power and decision making are based upon the property over assets. In socialism, property becomes a good deal irrelevant, and decision making is legitimized by participating in the labour process. Labour is substituting property as a legitimation of decision making. In the transitional period labour and property appear as partners (hence, different forms of participating in the decision making in all West-European countries; but not in Croatia ruled by the Croatian Democratic Community, in which even the trade unions do not protest against depriving of this key labour right). Property loses its significance with regard to decision making, but not with regard to the income based on property (interest). Economic analysis can show that property gives right to income based upon property (Horvat, Ch. 9). This change in legitimation of the decision making is made possible by separating property from management, which is a process that has been long ago initiated in the capitalist society.

Social democracy means that all citizens, regardless of their financial position (diseased ones, those unable to work, unemployed, invalids, etc.) have the right to a life that is worthy of a human being. This does not mean the abolishment of charity organizations, but rather that the citizen does not depend upon alms, that he has his civil right to be supported by the society. How big this support will be depends upon the wealth of the society. Of course, in this case, social solidarity is also fulfilled.

From the above said one can see that the non-socialist parties can achieve only partial democracy. It is only the socialist parties that can opt for all the three aspects of democracy. In this sense, the essence of the programme of the Social Democratic Union is the orientation towards full democracy (Programme 1992). In this sense, complete democracy and socialist democracy represent one and the same order and therefore these names can be used alternatively. These names mean the highest level of contemporary democracy.

It is necessary to warn about still another problem. It appeared that genuine freedom cannot be guaranteed only by negative freedom, freedom from; it is necessary to enable also positive freedom, freedom for. In other words, it is not sufficient to free the activity of the citizen from the obstacles, which is the essence of bourgeois liberalism; apart from this, he should be enabled to really achieve what he wants with the only restriction deriving from

his abilities, his work and the legitimate interests of the others. What is valid for an equal freedom of all, is valid for free equality of all.

The effort to achieve the biggest possible level of positive freedom and equality has brought about guarantees for an ever bigger number of human and civil rights, and also the economic and social rights. The human rights include the right to life, to peace and defense of one's own security; the right to individuality and movement, right to family intimacy, right to a defense of dignity, reputation and honour; the right to a healthy environment. The civil rights include the active and passive voting right under equal conditions for all; the right to an impartial court with the full presumption of innocence until the opposite is proven; the right to secrecy of letters and other types of communication; the right to information (which implies independence of the media) and especially to all information of the state authority on himself; the right to freedom of opinion and expression, and of keeping silent, freedom of conscience and religion; freedom of free association, peaceful rallying and public demonstrations; right to racial, sexual, ethnic and cultural equality.

This latter right belongs to the already "third generation of rights" (Drai, 1992) that is otherwise concerning mainly the economic and social rights. Contemporary democracy includes into economic rights also the right to work and employment (the latter, among many others, does not exist in the present Croatian constitution): the right to participate in the distribution of the income according to working results; the right to participate in the managing of the production process; the right to equal opportunities for work (which implies the market, the absence of monopolies and the regulation by the state); the right to trade union actions; right of property and the equality of all forms of property; the right to have own working initiative. Social and cultural rights (social justice) include the right to social solidarity which enables a life worthy of a human being, the right to education, the right to health; the right to have a home and cohabitation; the right to culture and the preservation of cultural heritage; the right to social security.

It is again noted that all these rights are acceptable without limitations for a socialist party, while this is not the case with other parties including also the contemporary Croatian constitution. Full democracy is possible only in socialism.

REFERENCES

1. Drai, Pierre: "Des droits nouveaux pour un droit vivant", *Arc en ciel*, No. 40, 1993, p. 14-15.
2. Horvat, Branko: "Welfare of the Common Man in Various Countries", *World Development*, No. 7, 1974, p. 29-31.

3. Horvat, Branko: *The political economy of socialism*, Globus, Zagreb 1984.
4. Horvat, Branko: *The Labour Theory of Value, Interest and Capital* (Manuscript), 1992).
5. Programmatic Declaration of the Social Democratic Union, Zagreb 1992.
6. Rawles, John: *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London 1993.
7. *The Swedish Social Democratic Party Programme*, Stockholm 1990.
8. *The Constitution of the Republic of Croatia*, Informator, Zagreb 1992.
9. *Vjesnik SDU*, No. 3, p. 4-5, 1992

Prof. dr Branko HORVAT

PUNA DEMOKRACIJA - SOCIJALIZAM 21. STOLEĆA

REZIME

Osnovna namera članka je da iznese argumente u prilog autorove teze da je puna demokracija moguća jedino u socijalističkom društvu. Autor polazi od ideje da ideali koje je iskristalisala Francuska buržoaska revolucija, a koji su postali poznati kao "sloboda", "jednakost" i "bratstvo", u sebi na izvestan način sadrže ona prava čija realizacija označava jedno istinski slobodno i u punoj meri demokratsko društvo, i da stoga kompromisi u realizaciji ovih ideala podrazumevaju i kompromise demokratiji ljudskim i građanskim pravima, ljudskom dostojanstvu, i drugim parametrima humanog i ravnopravnog društva. U nizu konteksta koje razmatra, autor iskazuje svoje uverenje da društva nesocijalističkog uređenja, mada verbalno insistiraju na realizaciji pomenutih ideala, te ideale uvek na izvestan način kompromituju, te se stoga slobode i prava koje iz njih proizlaze, u nesocijalističkim društvenim kontekstima, uvek pokazuju kao samo delimično realizovani. Autor takođe napominje da se u nekim društveno-političkim kontekstima, a posebno u bivšoj "socijalističkoj" Jugoslaviji, smatralo da je moguća selektivna primena i kultivisanje pomenutih ideala, kroz distinkciju između onog što autor naziva "ekonomskom demokratijom" kao različitom od "političke demokratije". Njegov zaključak je da je ovakvo razdvajanje ekonomskih od političkih aspekata demokratije suštinski manjkavo, i da ono uvek vodi do kompromisa u realizaciji ideala pravednog i humanog društva. Zaključak članka je da je konvergencija ekonomske i političke demokratije, uz odgovarajuću realizaciju ideala slobode, jednakosti i bratstva, i iz njih proizlazećih ljudskih i građanskih prava, istovremeno i znak istinske i pune demokratije, kao i da je takva demokracija moguća jedino u – socijalistički uređenom društvu.

FORUM INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

Ambasador Zhu ANKANG

UDK 323+327(510)

Bibliid 0025-8555,48(1996)

Vol. XLVIII, br. 3, pp. 367-374

Maj 1996.

SAVREMENI TRENUTAK KINE¹

O ekonomskom razvoju

O d 1978. godine Kina je počela sa sprovođenjem politike reformi i otvaranja prema svetu i koncentrisala se na izgradnju modernizacije. Nakon skoro 18 godina aktivnih traganja i mukotrpnih napora, ona je postigla velike istorijske uspehe i sad se u njoj pojavilo stanje privrednog razvoja, političke stabilnosti, nacionalnog jedinstva i društvenog progressa.

1. Od početka reformi i otvaranja prema svetu naovamo ostvaren je brz i neprekidan razvoj nacionalne privrede, čija je prosečna godišnja stopa rasta iznosila oko 9,8%. A u toku Osmog petogodišnjeg plana od 1990. do 1995. godine prosečna godišnja stopa rasta bruto nacionalnog proizvoda (BNP) iznosila je 12%. Godine 1995. vrednost bruto nacionalnog proizvoda iznosila je 5760 milijardi kineskih juana, odnosno oko 680 milijardi dolara. Već je ostvaren cilj da se 2000. godine učetvorostruči bruto nacionalni proizvod u odnosu na 1980, i to 5 godina ranije. Godine 1995. obim glavnih industrijskih i poljoprivrednih proizvoda izbio je na prvo mesto u svetu, a ukupna vrednost uvoza i izvoza dostigla je 280 milijardi dolara (2000. godine dostići će 400 milijardi dolara), dok su devizne rezerve povećane na 73 milijarde dolara.

2. Zahvaljujući naporima tokom tih godina, stvoreno je stanje zajedničkog razvoja raznih oblika svojine sa javnom svojinom kao glavnim

¹ Izlaganje ambasadora Zhu Ankanga, ambasadora NR Kine u SR Jugoslaviji, održano 16. maja 1996. na Forumu Instituta za međunarodnu politiku i privredu.

stubom nacionalne privrede, a stepen tržišnosti i socijalnosti nacionalne privrede je znatno povećan. Danas se cena za oko 90% robe reguliše tržištem. Stvoreno je takođe početno stanje svestranog otvaranja prema svetu i iskorišćeno je više od 210 milijardi dolara stranog kapitala efektivno. Istovremeno se socijalne delatnosti prigodno razvijaju i standard života se brzo povećava. U toku Osmog petogodišnjeg plana prosečan godišnji porast realnog primanja gradskog stanovništva iznosio je 7,7%, a seoskog stanovništva 4,5%. Krajem 1995. godine depozit stanovništva u bankama dostigao je više od 3000 milijardi juana, čija je protivvrednost oko 360 milijardi dolara. Broj siromašnih stanovnika smanjen je sa 85 miliona na 65 miliona. Apsolutna većina stanovnika već je rešila problem egzistencije i ide ka cilju "solidnog života".

3. Kina se vrlo brzo razvija, ali se suočava i sa brojnim problemima i teškoćama koji su uglavnom sledeći: (1) Relativno ozbiljna inflacija. U toku Osmog petogodišnjeg plana godišnji prosek rasta maloprodajnih cena iznosio je 11,4%. (2) Teškoće u privređivanju kod državnih preduzeća, čiji sistem upravljanja i mehanizam poslovanja nisu prilagođeni zahtevima socijalističke tržišne privrede. (3) I dalje zaostala poljoprivreda koja nije u stanju da zadovoljava potrebe za ekonomskim razvojem i povećanjem životnog standarda. (4) Odnosi u raspodeli još nisu dobro regulisani. Postoji veliki raskorak u primanju između pojedinih delova članova društva. (5) Red u ekonomskom privređivanju još uvek je u relativno haotičnom stanju. (6) Neke pojave korupcije su u daljem porastu i proširenju. (7) U nekim krajevima stanje javne bezbednosti nije dobro. (8) Izgradnji duhovne civilizacije i demokratsko-pravnog sistema predstoji nemali broj novih problema. (9) Preveliki broj stanovnika predstavlja još uvek veliki problem za zapošljavanje. Mada je politika planiranja porodice postigla vidne uspehe i stopa prirodnog rasta stanovništva smanjena sa 1,44% iz 1990. godine na 1,05% u 1995. godine, ostaje problem ogromnog viška radne snage.

4. Polazeći od buduće potrebe za ekonomskim i društvenim razvojem, kao i realnih uslova i mogućnosti, marta ove godine Svekineski Narodni Kongres je na predlog vlade usvojio Deveti petogodišnji plan o privrednom i društvenom razvoju od 1996. godine do 2000. godine, kao i programske teze dugoročnih ciljeva do 2010. godine. To su ciljevi za koje će se Kina boriti narednih 15 godina, a koji se sastoje u sledećem: (1) Učtvorostručiti bruto nacionalni proizvod (BNP) po glavi stanovnika do 2000. godine u odnosu na 1980. godine, uz povećanje broja stanovnika za 300 miliona u istom periodu. (2) Likvidirati pojavu siromaštva u osnovi i podići životni standard na solidan nivo. (3) Ubrzati izgradnju sistema modernog preduzetništva i uspostaviti osnovu socijalističke tržišne privrede. (4) Do 2010. godine udvostručiti bruto nacionalni proizvod u odnosu na 2000. godine, solidan život naroda

unaprediti u još imućniji i formirati relativno savršen sistem socijalističke tržišne privrede.

Kada ovi ciljevi budu ostvareni, društvene proizvodne snage, kompletna moć države i životni standard u Kini će se popeti na još jedan stepenik više, i time će se udariti solidan temelj za ostvarenje modernizacije u osnovi do sredine sledećeg veka.

5. Da bi ostvarila te ciljeve, Kina će dalje istrajati na putu izgradnje socijalizma s karakteristikama svoje zemlje, nastojati na neprekidnom, brzom i zdravom razvoju nacionalne privrede, pretvarati sistem planske privrede u sistem tržišne i ekstenzivni način privrednog rasta u intenzivni, realizovati strategiju o razvoju zemlje putem nauke i tehnologije i podsticati tesno povezivanje privrede sa naukom, tehnologijom i obrazovanjem, staviti poljoprivredu na prvo mesto razvoja nacionalne privrede, tretirati reformu državnih preduzeća kao centralnu kariku reforme privrednog sistema, dosledno sprovoditi politiku otvaranja prema svetu, ostvariti organsko povezivanje tržišnog mehanizma sa makroekonomskom kontrolom, nastojati na harmoničnom razvoju privrede u regionima i postepeno smanjivati razliku regionalne razvijenosti, istrajati na zajedničkom progresu materijalne i duhovne civilizacije i harmoničnom razvoju privrede i društva.

O ujedinjavanju zemlje

1. Pitanje Hong Konga i Makaoa

Kina će 1. jula 1997. godine obnoviti svoj suverenitet nad Hong Kongom, a 20. decembra 1999. godine nad Makaoom. Ti događaji će predstavljati značajan miljokaz u realizaciji velikog cilja ujedinjene Kine.

Hong Kong, u čijem sastavu su ostrvo Hong Kong, Jiou Long i Nove teritorije, oduvek je kroz istoriju bio teritorija Kine. Posle 1840. godine kad je Velika Britanija pokrenula opijumski rat, ona je raznim neravnopravnim paktima nasilno okupirala i uzela ova mesta na zakup, što kineski narod nikad nije priznao. Godine 1984. vlade Kine i Velike Britanije postigle su sporazum i objavile zajednički kominike, kojim je predviđeno da od 1. jula 1997. godine kineska vlada ostvari suverenitet nad Hong Kongom, a istovremeno, u cilju daljeg održavanja stabilnosti i prosperiteta nad njim, sprovesti kurs "jedna zemlja, dva sistema", i preduzeti niz posebnih politika, koje će ostati nepromenjene narednih 50 godina. Hong Kong će se obrazovati u specijalnu administrativnu oblast, čija će vlada biti sastavljena od stanovnika Hong Konga. Osim spoljne politike i odbrane koje će biti u nadležnosti centralne narodne vlade, Hong Kong će uživati prava visoke autonomije, uključujući prava na administrativno upravljanje, zakonodavstvo, nezavisno pravosuđe i poslednji sud, a isto tako će Hong Kong

zadržati svoju finansijsku nezavisnost. U Hong Kongu će postojeći društveni i ekonomski sistem i način života ostati nepromenjeni, a ni zakoni uglavnom neće biti promenjeni. Hong Kong će dalje zadržati položaj slobodne luke, svetskog finansijskog i trgovinskog centra i može dalje da sačuva i razvija ekonomske i kulturne odnose sa drugim zemljama i regijama, kao i sa određenim međunarodnim organizacijama. Ekonomski interesi Velike Britanije i drugih zemalja u Hong Kongu biće zbrinuti.

Sada je sve bliži datum povratka Hong Konga matici. Kineski sunarodnici bilo u Kini ili u drugim zemljama sa velikom radošću i ohrabrenjem očekuju dolazak ovog velikog dana i imaju potpuno samopouzdanje u očuvanju prosperiteta i stabilnosti Hong Konga.

Rešavanjem pitanja Hong Konga dat je primer rešavanju pitanja Makaoa. Vlade Kine i Portugalije imaju dobru saradnju oko pitanja Makaoa što je veoma korisno za budućnost Makaoa.

2. Pitanje Taiwana

Taiwan je oduvek kroz istoriju bio nedeljiv deo teritorije Kine. Prvom Kairskom Deklaracijom iz 1943. godine i Saopštenjem iz Potsdama iz 1945. godine jasno je proklamovano, da će Taiwan biti vraćen Kini iz japanske kolonijalne vladavine posle Drugog svetskog rata, čime je još jednom potvrđen suverenitet Kine nad Taiwanom. Do sada je sa Kinom uspostavilo diplomatske odnose blizu 160 zemalja, od kojih sve priznaju, da u svetu postoji samo jedna Kina, da je vlada Narodne Republike Kine jedina legitimna vlada Kine, a Taiwan je nedeljiv deo teritorije Kine.

Kurs vlade Kine za rešavanje problema Taiwana je "mirno ujedinjavanje" i "jedna zemlja, dva sistema". Zahvaljujući višegodišnjim zajedničkim naporima sunarodnika sa dve strane Taiwanskog moreuza, personalna razmena i razmena u ekonomskoj, kulturnoj i drugim oblastima, doživele su veliki razvoj. Osam tačaka politike prema Taiwanu, koju je predsednik Kine Jiang Zemin proklamovao početkom 1995, izazvalo je ogromne odjeke na međunarodnoj sceni, kao i unutar ostrva Taiwana. Međutim, i do dan danas određeni rukovodioci iz Taiwana nisu se odrekli da rade na secesiji svoje otadžbine. Oni uveliko sprovode politiku o takozvanoj "diplomaciji potkupljanja funkcionera" nekih zemalja i na taj način pokušavaju da stvore "dve Kine" i "jedna Kina i jedan Taiwan". Posle svoje posete SAD prošle godine Li Denghui je dodatno iskoristio priliku promene načina izbora u oblasti Taiwana, da bi legalizovao svoj rad na secesiji svoje otadžbine, što je dovelo do tenzije u odnosima između Kine i Amerike i između dve strane Taiwanskog moreuza.

Kina će ubuduće nastojati na kursu "mirno ujedinjenje" i "jedna država, dva sistema". Međutim, pri tome se mora ukazati na to da je princip "jedna Kina" osnova i preduslov za mirnu integraciju, Taiwan je jedan deo

teritorije Kine, rukovodioci na Taiwanu su samo lokalni funkcioneri Kine, Kina je odlučno protiv aktivnosti za "nezavisni Taiwan" i njegovog otcepljenja, ujedinjenje Kine je čisto unutrašnja stvar Kine i u to bilo koja snaga ne može da se umeša na bilo koji način. Kina se oduvek zalagala za rešenje problema Taiwana na miran način, ali nikako neće obećati da neće koristiti silu. Mi ćemo dalje preduzimati korake za podsticanje ekonomske saradnje i razne razmene između dve strane moreuza i stvarnu zaštitu svih zakonskih prava sunarodnika iz Taiwana da bismo stvorili uslove za njegovu mirnu integraciju.

O spoljnim odnosima Kine

Kina se pridržava nezavisne, samostalne i miroljubive spoljne politike, čije su osnove sledeće: 1) Nastojanje na nezavisnosti, samostalnosti i nestupanje u savezništvo sa bilo kojom velikom silom. 2) Određivanje svojih stavova i politika prema svim međunarodnim pitanjima na osnovu činjenica. 3) Unapređenje uspostavljanja novog, mirnog, stabilnog, pravednog i racionalnog međunarodnog političkog i ekonomskog poretka na osnovu pet principa miroljubive koegzistencije. 4) Ravnopravni tretman prema svim zemljama u rešavanju međusobnih odnosa, rukovodeći se pet principima miroljubive koegzistencije i ne praveći demarkacionu liniju zavisnu od društvenog sistema, ideologije i pogleda na vrednosti. 5) Suprotstavljanje hegemonizmu i politici sile i očuvanja mira u svetu. 6) Razvijanje ekonomske, trgovinske, naučne i tehničke saradnje sa svim zemljama na osnovu ravnopravnosti i međusobne koristi.

Danas se svet i dalje nalazi u složenim i dubokim promenama. Međunarodna situacija uglavnom nastavlja da ide ka popuštanju. Svet se većom brzinom razvija ka multipolarizaciji, pri čemu – mada SAD ostaju jedina supersila – ostale snage veoma brzo rastu i nova struktura sveta postaje iz dana u dan sve jasnija. Velike sile ubrzavaju da prilagode svoju spoljnu politiku i međusobne odnose. Uticaj zemalja u razvoju, koje predstavljaju jednu veoma značajnu snagu na međunarodnom planu, se pojačava. Veliki broj zemalja sad sumira iskustva i pouke i ponovo traži put i strategiju razvoja koji odgovara prilikama njihovih zemalja. Ekonomski faktori igraju sve veću ulogu u međunarodnim odnosima i sve zemlje i dalje stavljaju ekonomski razvoj na prioritarno mesto državne strategije. Svet za mir, država za stabilnost, privreda za razvoj, čovečanstvo za progres su postali lajtmotiv u današnjem svetu. Međutim, svet je istovremeno pun protivrečnosti i nije miran. Hegemonizam i politika sile su glavni izvori nespokojstva u svetu. Dešavaju se povremeno oružani sukobi, čak i lokalni ratovi i razvijani teritorijalnim konfliktima i nacionalnim i verskim sporovima. Nepravedni i neracionalni međunarodni politički i ekonomski poredak još uvek ostaje nepromenjen, jaz između bogatih i siromašnih se dalje povećava. Mir i razvoj

i dalje ostaju kao dva velika zadatka pred vladama svih zemalja i njihovim narodima.

Zahvaljujući doslednom istrajanju na nezavisnoj i samostalnoj miroljubivoj spoljnoj politici, Kina je ovih godina izdržala ozbiljna iskušenja međunarodnih promena i postigla značajne uspehe u svojim spoljnim poslovima.

Kina je održala tradicionalno prijateljstvo i dobre susedske odnose sa Demokratskom Narodnom Republikom Korejom, a njeni odnosi sa Republikom Korejom su dalje pojačani i time je doprinela miru i stabilnosti na Korejskom poluostrvu.

Kina je zadovoljna razvojem svojih odnosa sa zemljama ASEAN-a. Razmena poseta na najvišem nivou je intenzivna. Dve strane su uspostavile sistem konsultacija na nivou visokih funkcionera. Takođe, ekonomski, trgovinski, naučni, tehnički, kulturni i drugi odnosi između Kine i zemalja ASEAN-a su obeleženi velikom ekspanzijom, i sada je ASEAN postao šesti trgovinski partner Kine. Kinesko zalaganje da se mirnim pregovorima reši spor oko problema Nansha, na osnovu opšteprihvaćenih međunarodnih prava, uključujući osnovna načela i pravne sisteme modernih pomorskih prava i Konvencije UN o pomorskim pravima i njeno zalaganje "staviti sporove po stranu i eksploatisati zajedno" postiglo je dobre efekte. Konsultacije o tome koje vodi Kina sa Indonezijom, Malezijom i Filipinima postižu nesrazmerne pomake.

Odnosi između Kine i Japana u celini nastavljaju da idu dalje. Prošle godine japanski premijer je učinio posetu Kini. Ekonomski i trgovinski odnosi između dve zemlje se veoma brzo povećavaju i u 1995. godine oni su iznosili 50 milijardi dolara. Takođe se povećavaju i japanske investicije u Kini. Razvoj dugoročne i prijateljske saradnje između dve zemlje i dalje predstavlja glavnu tendenciju u odnosima dveju zemalja.

Odnosi između Kine i Rusije dalje zadržavaju svoju dobru dinamiku razvoja koja se ogleda u tome što se razmena političkih poseta povećava. ekonomska i trgovinska saradnja se postepeno okreće međunarodnim normama. saradnja u ostalim oblastima takođe postiže napredak i zajednički jezik oko međunarodnih pitanja se umnožava. Krajem aprila ove godine, predsednik Jeljcin je učinio državnu posetu Kini. Dve zemlje su tokom posete potpisale zajedničku deklaraciju i veliki broj drugih dokumenata. Obe strane su rešene da razvijaju partnerske odnose strategijske kooperacije okrenuti ka 21. veku i da postanu dobri susedi i partneri u dobrosusedstvu i prijateljstvu bez stupanja u savez i rivalstva. Odnosi između Kine i Rusije ušli su u fazu svestranog razvoja. Takođe je Kina sa Rusijom, Kazakstanom, Kirgistanom i Tadžikistanom potpisala "Sporazum o merama jačanja poverenja u pograničnim oblastima". Potpisivanje ovog sporazuma ima pozitivan značaj ne samo za očuvanje spokojnosti i stabilnosti u ovom regionu

i podsticanje razvoja dugoročnih dobrosusedskih i prijateljskih odnosa, nego i predstavlja veoma značajnu inspiraciju, traganje i koristan poduhvat za unapređenje međusobnog poverenja u Azijsko-pacifičkom regionu i razvoj dobrosusedskih i prijateljskih odnosa i pozitivno će uticati na sigurnost i stabilnost u regionu.

Očuvane su sigurnost i stabilnost i na granicama između Kine i Indije. Dve zemlje su se saglasile da se uklone četiri najbliža stražarska područja Wang Dong, da bi se vojske dveju strana povukle iz dodira. Takođe su obe strane saglasne da se pojačaju veze između vojnih organa dveju zemalja i uspostave mere za poverenje na vojnom planu.

Prijateljski odnosi i saradnja između Kine i Vijetnama doživeli su razvoj. Pre nekoliko meseci generalni sekretar Komunističke partije Vijetnama Dumei učinio je posetu Kini i dve strane su usaglasile mnogo zajedničkih stavova i pozitivnih rezultata. Kineska strana želi da dve zemlje ravnopravnim dogovaranjem mirno reše sporove koji trenutno postoje oko pitanja granice kopnenih teritorija i teritorijalne vode.

Održavanje zdravih i stabilnih odnosa između Kine i SAD ne samo da je u osnovnom interesu Kine i SAD, nego i doprinosi miru i stabilnosti u svetu. Kineska vlada pridaje veliki značaj odnosima između Kine i SAD i ulagala je neumorne napore za razvoj odnosa između Kine i SAD. Istovremeno ima Kina i svoje principe u regulisanju odnosa sa SAD, i to su principi koji su predviđeni u tri Kinesko-američka zajednička kominikea, čije jezgro čini pitanje Taiwana. Tek kad pitanje Taiwana bude dobro regulisano, odnosi između Kine i SAD mogu da se uspostave na stabilnoj osnovi.

U maju prošle godine vlada SAD je odlučila da dozvoli Li Denghui-ju da poseti SAD, čime je potpuno prekršila principe iz tri Kinesko-američka zajednička kominikea, i time ozbiljno oštetila odnose između dve strane Taiwanskih moreuza. U cilju očuvanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta svoje države i nacionalnog dostojanstva Kina je prirodno na to oštro reagovala. Posle ovoga vlada SAD je izrazila da će se dalje pridržavati politike "jedna Kina", poštovati tri Kinesko-američka zajednička kominikea i da će delovati protiv "dve Kine, jedna Kina, jedan Taiwan", i nezavisnosti Taiwana. Ali mi ćemo slušati njihove reči i gledati ih na delu. Kina želi da se uspostave stabilni i konstruktivni odnosi sa SAD, na osnovu tri zajednička kominikea.

Kineska vlada oduvek pridaje veliki značaj ljudskim pravima i ulagala je neumorne napore u cilju podsticanja i zaštite ljudskih prava kineskog naroda i u tome postigla veoma značajne rezultate. Kineska vlada oduvek smatra da je normalno što postoje različita shvatanja i razlike oko pitanja ljudskih prava zbog različitosti u društvenom sistemu, ideologiji, kulturnoj tradiciji, istoriji i nivou razvijenosti. Sve zemlje treba na osnovu ravnopravnosti i međusobnog poštovanja o tome da vode dijalog i saradnju i da dobro regulišu međusobne razlike. Uz unapređivanje i zaštitu prava

opstanka i razvoja kineskog naroda, vlada Kine neprekidno usavršava demokratiju i pravni sistem. Sada u Kini vlada stanje privrednog razvoja, stabilne političke situacije, nacionalnog jedinstva i društvenog progressa, nivo ljudskih prava naroda se podiže iz dana u dan. Međutim, SAD, stavljajući ove činjenice na stranu, politizirajući pitanje o ljudskim pravima i uzimajući dupli standard, stalno su iznova predlagale nacrt antikineske rezolucije na konferencijama Komisija za ljudska prava UN u cilju pokušaja iskorišćavanja pitanja o ljudskim pravima, da izvrše pritisak na Kinu da bi prisilile kineski narod, da promeni put za koji se sam opredelio. Aprila ove godine SAD su po šesti put na Konferenciji o ljudskim pravima predložile antikinesku rezoluciju, čija je sudbina bila završena porazom kao i prethodnih pet puta. To pokazuje da je mešanje u unutrašnje stvari drugih zemalja putem ljudskih prava sve više nepopularno.

Kina veoma pomno prati razvoj situacije na prostorima bivše Jugoslavije, naročito u Bosni i Hercegovini. Naša dosledna zalaganja su: razlike i sporovi treba i jedino se mogu da reše mirnim sredstvima i ne slažemo se da se za rešavanje sporova upotrebe sankcije i vojne intervencije, kao ni druge mere prinude; nezavisnost, suverenitet i teritorijalni integritet zemalja na prostorima prethodne Jugoslavije na osnovu pet principa miroljubive koegzistencije.

Kina pozdravlja Dejtonski sporazum i želi da ga sve strane ozbiljno sprovede i da stvore trajan mir i uspostave mirovne mehanizme. Savezna Republika Jugoslavija je značajna zemlja na Balkanu i ona je učinila značajne napore za unapređivanje političkog rešavanja krize bivše Jugoslavije. U situaciji kada je postignut principijelni sporazum o političkom rešenju problema Bosne i Hercegovine između zainteresovanih strana, dalje sankcije protiv Jugoslavije su ne samo bez razloga, nego su i štetne za rešavanje problema bivše Jugoslavije. Mi želimo da međunarodna zajednica što ranije ukine sankcije prema Jugoslaviji i što pre reši pitanje povratka Jugoslavije u međunarodnu zajednicu.

Između Kine i Jugoslavije postoje tradicionalno prijateljski odnosi i saradnja. Takvi prijateljski odnosi su izdržali iskušenje vremena. Krajem prošle godine predsednik Jugoslavije Zoran Lilić učinio je posetu Kini i razvoj prijateljskih odnosa između dve zemlje ušao je u novu fazu. Mi želimo da ovakvi prijateljski odnosi mogu i dalje neprekidno da jačaju.

**Andre Fonten, "Après eux le deluge" – de Kaboul a Sarajevo
(1979-1995), Fayard, Paris 1995, str. 658.**

Obimno delo poznatog francuskog pisca, Andre Fontena, publicističke je prirode. Predstavlja jedan od retkih pokušaja sveobuhvatnog prikaza razvoja međunarodnih političkih odnosa od 1979. do 1995. godine.

Knjiga je podeljena na tri dela. U prvom delu, pod naslovom "Vreme okršaja", obuhvaćen je period od 1979. do 1985. godine. Autor ovde prikazuje, što se iz naziva može zaključiti, sliku Sveta svakodnevno suočenog sa postojanjem Blokova. Tada počinju da se naslućuju prvi znaci posustajanja SSSR-a kroz otpore koji se javljaju u Afganistanu i Poljskoj, najavu borbe protiv "Carevine Zla" od strane Margaret Tačer i Ronalda Regana, razmeštanje evroraketa po Evropi, pasivnost SSSR-a prilikom invazije "multinacionalnih snaga" na Liban. Čini se da nikada tačnija nije bila misao J.J. Rusoa: "Lakše je osvojiti nego vladati. Sa odgovarajućom polugom jednim prstom se može srušiti ceo Svet, ali da bi se on podržao potrebna su Herkulova ramena. Kada je zemlja prevelika, princ je gotovo uvek previše mali."

U drugom delu knjige, pod naslovom "Vreme zagrljaja", obuhvaćen je period od 1985 do 1989 godine. Autor, ovde, predstavlja SSSR kao silu potpuno iznuđenu ratom i naoružanju i nesposobnu da preživi u domaćem ekonomski

oslabljenim i prezaduženim "saveznicama". On govori o Poljskoj kao glavnoj motornoj snazi promena u Istočnoj Evropi. Posle poljskih izbora iz 1988 godine, samo nekoliko meseci biće dovoljni ostalim istočno-evropskim zemljama da oponašaju svoju hrabrij "saveznicu".

Nešto više od dve godine biće potrebno da od "domovine socijalizma" ostane samo bivši SSSR. Čini se da je sav Gorbačovljev problem bio da promeni sistem bez menjanja samog sistema. Velika inertnost državnih preduzeća i neefikasnost planskog sistema privređivanja, sa jedne, i velika Gorbačovljeva neodlučnost i potpuni nedostatak jasne vizije budućnosti, sa druge strane, nisu učinili ništa da ojačaju SSSR. Autor ističe da su događaji potpuno izmakli kontroli i rezultirali padom Berlinskog zida, iznenađivši sasvim izvesno i samog Gorbačova. Iako su mnogi priželjkivali takav ishod događaja, niko nije verovao da se pad Berlinskog zida, ujedinjenje Nemačke i nestanak Istočnog bloka mogu desiti tako brzo, a bez ikakvih unapred datih garancija za SSSR. Ipak, bio je to trenutak zagrljaja, trenutak iskrene vere u ružičastu budućnost Sveta.

U trećem delu knjige, pod naslovom "Vreme rasula", obuhvaćen je period od 1991 do 1995 godine. Ovdje je predstavljen

ljeno rasulo koje neminovno ispraća sve nepromišljene zagrljaje.

Posebnu pažnju čitaocu svakako treba skrenuti na osamnaesto poglavlje, u kome je analizirano pitanje jugoslovenske krize. Uz evociranje i razumevanje istorije jugoslovenskih naroda od raspada Rimskog carstva pa nadalje, autor ne uspeva da formuliše sopstveno mišljenje, već se priklanja zvaničnom stavu Zapada o jugoslovenskoj krizi. Možemo reći da u medijskom ratu povodom krize u bivšoj Jugoslaviji, on učestvuje na "pogrešnoj strani", objašnjavajući suštinu jugoslovenske krize agresijom jednog naroda nad drugim. Istaknuta je, takođe i potpuna zatečenost međunarodne zajednice krizom u bivšoj Jugoslaviji, kao i njeno neusaglašeno i ad hoc reagovanje koje se uvek pokazalo kao pogrešno.

Evropska unija nije položila ispit sposobnosti vođenja zajedničke spoljne politike, tolerišući ujedinjenoj Nemačkoj njeno prvo dokazivanje moći kroz brzopletu priznavanje nezavisnosti Hrvatskoj pa zatim i Bosni i Hercegovini. Autor smatra da je "novi svetski poredak" o kome je bojažljivo govorio Džordž Buš po završetku rata u Zalivu, prestao da postoji podelom Bosne jer je time međunarodna zajednica priznala agresiju jednog naroda nad drugim.

Glavna ideja knjige bila je prikazivanje razvoja međunarodnih političkih odnosa od 1979 do 1995 godine u cilju eventualne spoznaje i konkretizacije novog svetskog poretka. Povremeno se izlazilo iz ovog vremenskog perioda i zalazilo u daleku istoriju, u želji "lakšeg" objašnjavanja nekih od problema i konflikata čiji smo danas svedoci.

Ulazak u novi milenijum svakako je trenutak da se zapitamo šta je to čemu čovečanstvo teži? Dok su naši preci verovali u Nebo, a kasnije komunisti i liberali zajedno, svako na svoj način, u Razum i Progres, u šta veruje čovek današnjice? Analizirajući uzroke raspada Istočnog

bloka, pisac ističe da je njegov nestanak sa međunarodne scene ostavio prazninu koju su ispunili problemi rata, razaranja, nezaposlenosti, side, droge, terorizma i zagađenosti.

Pored isticanja ogromnog značaja mas-medija u definisanju savremene svetske stvarnosti, u knjizi je naglašena i arhaičnost Organizacije Ujedinjenih Nacija, i izražena sumnja u njenu realnu samostalnost i nezavisnost. Sa pravom se primećuje da dok mali broj zemalja krupnim koracima grabi ka ulasku u "globalno selo", veliki broj njih još uvek je suočen sa problemima rata, gladi, epidemija, bede. Može li se tada uopšte govoriti o postojanju Međunarodne zajednice?

U zaključku je istaknut potpuni nedostatak vizije o budućem razvoju Sveta. Politički velikani današnjice ne raspolažu jasnim razvojnim filozofijama, što se i odražava kroz naziv dela "Posle njih potop". Da li je jedan Bernar Enri Levi adekvatna zamena Žan Pol Sartru?

Isto tako, u zaključku je učinjen pokušaj formulisanja odgovora na pitanje identifikovanja sile koja će dominirati budućim svetskim razvojem. Začuduje da autor, pored isključivanja današnje Rusije iz trke za opštu međunarodnu prevlast, to isto čini i sa SAD. Rusija je predstavljena kao sila suočena sa problemima saniranja pozamašne neefikasnosti i korumpiranosti bivšeg komunističkog sistema, a SAD kao sila koja je na izmaku svojih snaga, suviše opterećena prevелиkim unutrašnjim problemima.

Možda se i ovde može naslutiti piščeva privrženost zvaničnoj francuskoj državnoj politici. Ta privrženost dolazi do izražaja i u tretiranju pitanja vezanih za nekadašnju Evropsku ekonomsku zajednicu, a današnju Evropsku uniju, koja od Matrihtskog ugovora dosledno poštuje samo promenu imena. Izražena je nužnost građenja "zajedničke kuće" evropskih naroda, koji bez primene sile moraju da se odreknu velikog dela svoje

teško stečene suverenosti. Međutim, ostaje nejasno kako narodi Evropske unije mogu da zaborave na nacionalni faktor, čije je ignorisanje istaknuto kao jedan od

osnovnih razloga raspada Istočnog bloka.

Biljana PRLJA

Radovan D. Vukadinović, **Pravo Evropske unije**, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996, str. 300 (drugo izdanje)

Knjiga "Pravo Evropske unije" pojavljuje se u pravom trenutku: upravo je usvojen savezni projekt "Harmonizacija zakonodavstva SR Jugoslavije sa zakonodavstvom Evropske unije".

U prvom delu knjige pisac najpre osposobljava čitaoca da uđe u tajne "prava Evropske unije". Prvo daje kratku genezu same Evropske unije. Potom u posebnoj glavi "Pojam i priroda komunitarnog prava" (31-48) izlaže teorijski aspekt "prava Evropske unije". Teorijske dileme potiču otuda što je Evropska unija entitet s homogenošću mnogo višom od standarda za međunarodne organizacije, pa se njeno zakonodavstvo ne može smatrati "međunarodnim pravom". Ali autonomija njenih članica je suviše visoka da bi se Unija mogla smatrati državom. Zbog toga se njeno zakonodavstvo razlikuje i od "nacionalnog prava". Dilemu oko prirode "prava Evropske unije" pisac je razrešio na način koji je pravnicima uvek pri ruci: to je pravo sui generis. Otuda i naziv "komunitarno pravo" (izvedeno iz pojma "community" odnosno "communaute" što znači "zajednica"), to jest "zajednično pravo". Prema mišljenju autora dva su osnovna razloga zasebnosti "komunitarnog prava": postupak po kome se normativni akti Unije donose i priroda merituma koji se njima uređuje – samo pitanja od zajedničkog interesa svih članica Unije. Stoga uporedo postoje "komunitarni pravni poredak" i "nacionalni pravni poredak" država članica Unije. S obzirom na to što je Unija nastala integriranjem čla-

nica na ekonomskoj osnovi, "komunitarno pravo" za sada se ograničava uglavnom na "privredno pravo". U ovom delu pisac je zasebno obradio izvore "komunitarnog prava" – primarne, sekundarne i sudsku praksu, i definisao opšta načela uključujući posebno načelo subsidiarnosti.

U delu "Pravo unutrašnjeg tržišta", koje je po obimu centralni deo knjige (71-212) pisac je najpre izložio pravna obeležja "unutrašnjeg tržišta" Evropske unije. Zatim je u zasebnim glavama obradio glavne elemente tog tržišta: "sloboda prometa robe", "sloboda kretanja lica", "pravo nastanjivanja i sloboda osnivanja preduzeća" i, "sloboda vršenja usluga" i "sloboda kretanja kapitala".

U trećem, poslednjem delu knjige "Osnovi pojmovi prava konkurencije" pisac obrađuje ključna pitanja iz ove oblasti: pravo konkurencije i zajedničko tržište, oblici restriktivnog ponašanja iz člana 85 Ugovora o osnivanju EU, spajanje i preuzimanje preduzeća i zloupotreba dominantnog položaja.

S obzirom na to što je ovo prva knjiga o pravu Evropske unije – mada ima dosta drugih radova iz ove oblasti u našoj literaturi – autor je u jednom naučnom delu sistematizovao kako "pravo Evropske unije", tako i dileme koje se u vezi s njim javljaju u našoj pravnoj nauci. Pre svega, za razliku od ostalih oblasti pravne nauke, gde je u potpunosti izgrađena terminologija na našem jeziku, koja je postala i zakonska, za "pravo

Evropske unije" takva terminologija tek treba da bude dogovorena. Otuda u našoj literaturi o "pravu Evropske unije" veliko terminološko šarenilo. Moguće je da će ga pisac ove knjige već u njenom narednom izdanju otkloniti ili umanjiti, u skladu s preporukom našeg Udruženja za pravo Evropske unije o oblikovanju jedinstvene terminologije na našem jeziku za ovu oblast.

Primeru radi, verovatno je da bi za "komunitarno pravo" ili "pravo Evropske unije" zamena bila "savezno zakonodavstvo EU". Time bi se otklonile zabune kako kod čitalaca tako, i posebno, kod privrednika koji posluju na tržištu Unije, o karakteru normativne delatnosti EU. Umesto "unutrašnje tržište", što je prevod s engleskog jezika (internal market), našoj pravnoj tradiciji bliži bi bio prevod "jedinствeno tržište" kojim je zamenjeno "zajedničko tržište". Treće, "sloboda nastanjivanja" ne izgleda srećan prevod engleskog izraza "freedom of establishment". Duhu našeg prava, čini se,

Prevention of Military Conflicts in South-East Europe, edited by Sonya Hinkova, Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria, Centre for National Security Studies, 1995, pp. 196

Krajem maja 1995. u Sofiji je održana međunarodna konferencija pod nazivom "Sprečavanje vojnih konflikata u jugoistočnoj Evropi" čiji je organizator bio Centar za istraživanje nacionalne bezbednosti koji deluje pri Ministarstvu odbrane Republike Bugarske. Na skupu su učestvovali predstavnici ministarstava odbrane i istaknuti stručnjaci za pitanja bezbednosti iz balkanskih zemalja i nekoliko zemalja izvan balkanskog regiona. Radovi izloženi tom prilikom objavljeni su u istoimenom zborniku.

Zbornik "Sprečavanje vojnih konflikata u jugoistočnoj Evropi" sastoji se od

bliži bi bio izraz "sloboda otvaranja radnje". Najzad, u našoj literaturi se različito prevode i nazivi dva važna normativna akta - Directive i Regulation.

Ovu knjigu ne treba posebno preporučivati čitaocima. (Za svega pola godine već je doživela dva izdanja.) Razloga ima više. Najpre, ovo je prvo celovito naučno delo o "saveznom zakonodavstvu" Evropske unije. Samim tim je pisac utemeljivao ove grane prava u našoj pravnoj nauci. Drugo, on je materiju izložio s primerom metodološkom doslednošću i na visokom stepenu obrade po svim standardima istraživačkog postupka.

Iz tih razloga bez preterivanja se može tvrditi da je Radovan D. Vukadinović delom "Pravo Evropske unije" dao veliki doprinos razvoju naše pravne nauke. Istovremeno, on je ovim delom dao veliki doprinos i svim učesnicima u poslovanju s Evropskom unijom jer ono sem naučne ima i veliku praktičnu vrednost.

Blagoje BABIĆ

predgovora koji je napisao direktor Centra za istraživanje nacionalne bezbednosti, govora održanih prilikom otvaranja konferencije, radova dvadeset šest autora iz Bugarske, Rumunije, Mađarske, Ruske Federacije, SAD, BJRM, Grčke i Hrvatske, kao i diskusije vodene posle predstavljanja radova koja je podeljena u dve tematske oblasti (faktori i procesi koji utiču na bezbednost; problemi i izgledi za regionalnu saradnju) u kojima je učestvovalo po devet diskutanata.

U uvodnoj reči kojom je započela konferencija Nansen Behar (direktor Centra) ukazao je na nedelotvornost sta-

rih mera za obuzdavanje sukoba u međunarodnoj zajednici. Složena priroda sukoba zahteva složene mere za njihovo rešavanje koje podrazumevaju kombinovanje vojnih mera, političkih i diplomatskih napora i ekonomskih mehanizama. Dimiter Pavlov, ministar odbrane Bugarske, govorio je o novoj ulozi Balkana u posthladnoratovskom periodu kada se Balkan suočio sa dilemom da li da zadrži tradicionalan status i ostane strateški detonator mira u Evropi ili da se transformiše u jedan od geopolitičkih stabilizatora evropskog kontinenta. Stefan Staikov, zamenik ministra spoljnih poslova Bugarske, u svom izlaganju akcenat je stavio na značaj istraživanja vojnih i političkih aspekata bezbednosti u jugoistočnoj Evropi.

Pisac prvog priloga koji je predstavljen u ovom zborniku je Evgeni Alexandrov. Autor daje objašnjenje prirode kriza i sukoba na Balkanu, navodi razloge za izbijanje sukoba i tretira ulogu velikih sila. Američki istraživač Jeffrey Simon sa stanovišta američke spoljne politike istražuje složene političke i ekonomske prilike u BJRM i na Kosovu, kao i mogućnost da one posluže kao okidač za izbijanje šireg balkanskog rata. Vadim Zagladin tretira pojam i istoriju balkanizacije Balkana i razmatra savremenu spoljnu politiku Rusije na Balkanskom poluostrvu. Vasilji Schepetkov raspravljao je o unutrašnjim i spoljnim faktorima jugoslovenske krize, razvojem prilika u SFRJ pre izbijanja rata i ponašanjem Evropske unije i međunarodne zajednice prema krizi. Ilija Nikolovski, predstavnik BJRM na konferenciji, govorio je o unutrašnjim političkim, ekonomskim i međuetničkim prilikama u Makedoniji i pogubnosti posledica eventualne destabilizacije Makedonije po balkanski i evropski region. Albert Rakipi tretirao je faktore nestabilnosti na Balkanu, a Stojan Barakov objašnjavao je stanje u delovima Jugoslavije koji su bili zahvaćeni konflik-

tima (Bosna i Hercegovina, Hrvatska) i ukazao na potencijalne zone nestabilnosti u SR Jugoslaviji (Sandžak, Vojvodina).

Profesor Vassil Prodanov, član Bugarske akademije nauka, istraživao je faktore koji mogu da dovedu do obnavljanja balkanizacije Balkana u posthladnoratovskom periodu. Strateški položaj Balkana u promenjenim uslovima posthladnoratovske ere u kojoj se on javlja kao tampon zona između Evrope i Mediterana obrađen je u prilogu Nikolai Slatinski. Odgovore na pitanja da li postoje nove pretnje na Balkanu, u kojoj meri one utiču na bezbednost u regionu i koji su novi izvori pretnji balkanskoj stabilnosti dao je Nikolai Houbanov. Faktore sa kojima destabilizujući aspekti na Balkanu treba da budu ugašeni razmatrao je Stoyan Andreev, a ponašanje velikih sila u jugoistočnoj Evropi jedno je od osnovnih pitanja koja je u svom prilogu tretirao Dinko Dinkov. Ekonomskom međuzavisnosti kao bitnim sredstvom za postizanje nacionalne ekonomske bezbednosti bavio se Tilcho Ivanov, dok su mesto i uloga vojnog faktora u međunarodnim sukobima i na Balkanu neke od tema koje je istraživao Valeri Rachev.

Na pitanje kako je moguće sprečiti upotrebu vojne sile u rešavanju sukoba u jugoistočnoj Evropi pokušao je da odgovori Anastasios Dimitracopoulos. Dimiter Yonchev na primeru jugoistočne Evrope objašnjavao je vojne aspekte bezbednosti i nacionalne aspekte vojne bezbednosti. Alexandru Varga analizirao je specifičnost nacionalnih manjina kao faktora bezbednosti na primeru Rumunije, faktore rizika koji proizlaze iz pitanja nacionalnih manjina, kao i ulogu rumunske armije u procesu izgradnje novog sveevropskog sistema bezbednosti. Dimiter Bouzekov govorio je o prirodi sukoba na Balkanu i mogućim putevima za njihovo rešavanje. Prilog Vladimira Velichova posvećen je razlozima za jačanje

vojnih potencijala u jugoistočnoj Evropi u uslovima kada više ne postoji veliki politički i ideološki sukob između Zapadnog i Istočnog bloka. Mancho Manev predstavio je puteve i sredstva za rešavanje vojnih sukoba, a Laszlo Nagy tretirao tipove upravljanja krizama.

Hristo Tepavicharov govorio je o potrebi da se uspostave dobrosusedski odnosi između zemalja Balkana. Neki od problema balkanskog regiona koji prema njegovom mišljenju mogu da posluže kao most za razvoj saradnje jesu emigracija izbeglica, zagađenost čovekove sredine i organizovani kriminal. Ivan Ganev bavi se faktorima balkanske bezbednosti i neophodnošću većeg angažovanja balkanskih zemalja u rešavanju sopstvenih problema. Plamen Pantev razmatrao je mogućnost za stvaranje tzv. bezbedne zajednice na Balkanu. Brian Sullivan, istraživač sa Univerziteta za nacionalnu odbranu SAD, kroz prizmu kriznih događaja na Balkanu objašnjavao je razvoj spoljne politike SAD u posleratnom periodu u kojoj su se naizmenično smenjivali izolacionalizam i intervencionalizam. Autor zadnjeg priloga predstavljenog u

Zborniku je Yuliana Radeva, istraživač sa bugarskog Instituta za međunarodne odnose. Ona je u svom radu tretirala želju i mogućnosti balkanskih zemalja da uđu u evropske integracione strukture.

Zbornik "Sprečavanje vojnih konflikata u jugoistočnoj Evropi" čitaocu nudi obilje materijala za upoznavanje i razumevanje problema savremene bezbednosti na Balkanskom poluostrvu. Ovo je postignuto dobrim izborom autora priloga (predstavnicima balkanskih zemalja i zemalja koje su svom spoljnom politikom u značajnoj meri prisutne na Balkanu, predstavnici ministarstava odbrane i eminentni stručnjaci za bezbednost), kao i velikim brojem pitanja koja su u prilogu na adekvatan način i temeljno obrađena. Publikacija je namenjena pre svega stručnjacima i ekspertima za nacionalnu i međunarodnu bezbednost i studentima političkih nauka, ali smo sigurni da će biti interesantna i svima onima koje zanimaju osnovni problemi bezbednosti koji su prisutni u savremenom svetu.

Deana SAJKO

Radovan Vukadinović, **Central European Security and Cooperation -
Visions and Realities**. Eurobook, European Movement Croatia, Zagreb
1996, str. 55.

Prestankom hladnog rata i raspalom Varšavskog ugovora na prostorima centralne i istočne Evrope otvoreno je pitanje budućeg sistema bezbednosti i oblika saradnje među zemljama ovog regiona. Profesor Vukadinović prikazuje načine na koje pomenute probleme pokušavaju da reše zemlje centralne Evrope, kao i na kakve prepreke, u vezi s tim, nailaze. Autor nastoji, koristeći i neke stereotipe kao što su, manje ili više, glo-

rifikovanje svega što je u vezi sa Zapadom i stavljajući negativan predznak ispred svega što dolazi iz Rusije, da pokaže kako se problemi bezbednosti u ovom nestabilnom regionu pokušavaju rešiti organizovanjem manjih ugovornih saveza zainteresovanih država.

Prvi deo knjige posvećen je formama organizovanja sistema bezbednosti i saradnje Poljske, Mađarske, Čehoslovačke (kasnije Češke Republike i Slo-

vačke). Prvi koraci u tom pravcu napravljani su kroz trilateralnu saradnju ovih država na ministarskom nivou, da bi januara 1991. godine bilo odlučeno da se uspostave više forme saradnje sa stalnim kontaktima tako što će se stvoriti određene institucije. Tako je, iste te godine, potpisan Višegradski ugovor koji je predvideo koordinaciju političkog delovanja na spoljnopoličkom planu, jačanje saradnje sa zapadnom Evropom, jačanje i stvaranje novog sistema bezbednosti kao i produbljivanje ekonomskih i trgovinskih veza. Da bi se ostvarili tako proklamovani ciljevi zaključen je i Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA), prema kome do 1998. godine treba da budu ukinute sve trgovinske barijere između zemalja potpisnica i uspostavljen ekonomsko tranzitni režim sličan onom koji postoji u okviru EU i EFTA. Nešto kasnije formirana je Centralno evropska finansijska zajednica čiji je cilj saniranje posledica šteta koje su nastale raskidom ekonomskih veza ovih država sa bivšim Sovjetskim Savezom.

Sve oblike organizovanja i pohvale koje su dolazile od evropskih centara moći ove zemlje su koristile, i koriste, kao puteve približavanja i uključivanja u sve evropske institucije i zapadne vojne saveze (NATO i WEU). Uprkos mnoštvu nerešenih međusobnih problema, zajedničko svim ovim zemljama je da osećaju, opravdan ili neopravdan, strah od nestabilnosti i vraćanja na staro pa da zato nastoje da što pre, kao zalag sigurnosti, steknu punopravno članstvo u NATO i WEU. Dok to ne ostvare one veoma aktivno učestvuju u vojno-političkim organizacijama tipa Partnerstvo za mir, ali i u Savetu Evrope, i nastoje da postanu makar pridruženi članovi EU.

U drugom delu, koji se tako samo uslovno može nazvati jer tekst studije čini celinu, predstavljeni su pogledi zemalja zapadne Evrope i Rusije na bezbednost i ekonomsko organizovanje centralne Ev-

rope i njihovo otvoreno stremljenje Zapadu (mada Slovačka izražava interese i da zadrži prisne veze sa Rusijom i nekim zemljama iz okruženja). Nedeeljivost evropske bezbednosti navela je WEU i NATO da stvore Forum za konsultovanje (Consultation Forum) i NACC (North Atlantic Council of Cooperation) koji su razvijali saradnju sa zemljama Istoka. NACC je 1994. godine prerastao u Partnerstvu za mir kroz koje se razmenjuju informacije, održavaju zajedničke vojne vežbe i vrše konsultacije u slučaju vojne krize. Pored toga autor nastoji da prikaže i kakvi interesi stoje iza različitog političkog gledanja na ove probleme najvažnijih zapadnoevropskih država.

Veliko približavanje ovih zemalja (i ostalih iz susedstva) Zapadu, a posebno NATO-u, sukobilo se sa interesima Rusije, smatra autor. Moskva ne pokazuje nameru da bi u doglednoj budućnosti mogla da pokaže popustljiviji stav, i prepusti ovaj region apsolutnom političkom i ekonomskom uticaju Zapada. Ne želeći izbijanje novog hladnog rata, NATO se za sada drži oprezno, usmeravajući zainteresovane zemlje na saradnju kroz manje direktne oblike povezivanja.

U trećem delu autor razmatra izazove pred kojima stoji bezbednost centralne Evrope svrstavajući ih u četiri grupe: 1) problemi izazvani ekonomskim i unutrašnjim političkim razvojem ovih zemalja; 2) opasnost od širenja sukoba iz jugoistočne Evrope (Čečenija, bivša Jugoslavija); 3) nerešena pitanja između zemalja ovog regiona (napr. problemi mađarske manjine, gradnja brane u Slovačkoj); 4) problem bezbednosti vezan za uništenje čovekove sredine, trgovine drogom, porast kriminala i krijumčarenje nuklearnog materijala.

Napor profesora Vukadinovića svakako je vredan pažnje jer na jednom mestu, sažeto, sa dosta informacija odslikava složene procese bezbednosti u ovom delu Evrope. Rad predstavlja, uglavnom,

interpretaciju do sada poznatih saznanja, ali je koristan jer omogućava brz pregled najznačajnijih činjenica o bezbednosti i saradnji u centralnoj Evropi,

ali može biti i podsticaj za dublja istraživanja.

Zoran KNEŽEVIĆ

Evropa i Srbi, zbornik radova, urednik Slavenko Terzić, Istorijski institut SANU, Beograd, IP Pravoslavna reč, Novi Sad, 1996, str. 685.

Knjiga "Evropa i Srbi" predstavlja zbornik radova 55 autora iz 13 zemalja, pored SR Jugoslavije, i iz Bugarske, Francuske, Nemačke, Velike Britanije, Grčke, Italije, Japana, Poljske, Rumunije, Rusije, Ukrajine i SAD, prezentiranih na međunarodnom naučnom skupu koji je, u organizaciji Istorijskog instituta Srpske akademije nauka i umetnosti, pod istim nazivom, održan 13-15. decembra 1995. godine u Beogradu.

Istorijski institut SANU, sa dr Slavenkom Terzićem na čelu, koji je bio i predsednik Odbora za pripremu naučnog skupa, latio se veoma teškog i delikatnog zadatka velike teme, o kojoj je na različite načine već pisano u istorijskoj nauci. "naročito u delima onih pisaca koji su srpske teme tumačili kao deo širih evropskih procesa i pojava", a koja tretira odnose Srba sa evropskim narodima da se ponovo osvetli odnos Evrope i Srba, podstaknut, pored ostalog, i "iskustvima s kraja ovog veka, koja su donela pomanjkanje vere u moć razuma i moć inteligencije da reši jednu krizu koja Srbe duboko tišti" (str. 11). Čitajući objavljene tekstove svako se može uveriti da je Istorijski institut na najbolji način izvršio zadatak nudeći čitalačkoj publici knjigu koja daje sintetički pregled odnosa Srba sa ostalim evropskim narodima od srednjeg veka do novijeg vremena. U njoj se ističu i neki istorijski problemi i prekretnice u pomenutim odnosima.

S pravom se ističe da je istorijski razvitak Srba ilustrativan evropski pri-

mer živog dijaloga sa drugim narodima, primer kulturnih prožimanja i multikulturalnog identiteta. Prožimanja se ogledaju u srpskoj umetnosti, književnosti, društvenoj misli, arhitekturi, kulturi u najširem smislu reči. Oblikovanje identiteta, pod uticajem različitih kulturnih i verskih sredina – vizantijske, mediteranske, orijentalne, ruske, srednjeevropske i zapadnoevropske, ispoljio se u izrazitoj složenosti i slojevitosti srpskog nacionalnog i kulturnog bića. Otuda i mnoge teškoće u procesu nacionalne integracije, i povoljno tle za dalje podele.

Srbi su, naročito tokom XIX veka, privlačili pažnju evropskih naučnika i pisaca. Dr Slavenko Terzić navodi, na primer, reči ruskog mislioca Konstantina Leontjeva, izgovorene 1875. godine, da "nijedan slovenski narod nije tako politički i kulturno razdrobljen kao Srbi..." koji žive "... u dvema autonomnim kneževinama... dele se na tri religije: pravoslavlje, islam i katoličanstvo; imaju tri dinastije: Karadorđevići, Petrovići i Obrenovići..." I nemački izvori svedoče o tome. Evropa je snažno podstakla srpski društveni preporod, ali ga je i ometala. U svom duhovnom i kulturnom preporodu, u procesu izgrađivanja nacije, srpska sredina je bila otvorena prema svim tokovima moderne liberalne i demokratske misli. Uporedo sa podsticajnim udelom evropskog faktora u srpskom nacionalnom preporodu, Srbi su, međutim, osetili i drugo lice Evrope – osvajačko, verski netrpeljivo, bez razumevanja za razlike, sa

selektivnim humanizmom i dvojnim standardima. Srpski prostor je postao poprište borbe velikih sila. U ime kulturnog "evropejstva" i zapadne civilizacije radilo se na potčinjavanju Srba, kako bi se oslabila njihova kulturna i politička snaga. To se najsnažnije ispoljilo u onemogućavanju srpskog ujedinjenja i stvaranju nacionalne države na onim prostorima na kojima su Srbi vekovima činili etničku većinu. Već skoro vek i po traje napor dela Evrope da se srpski etnički prostor svede na Šumadiju, na Kneževinu Srbiju, na jedan od dva zametka srpske nacionalne države, a da se druge zemlje proglase za "objekte velikosrpske agresije" (str. 13).

Pored drugih evropskih pitanja, najnoviji potresi i kriza na prostorima na kojima žive Srbi otvorili su, iznova, srpsko pitanje. Ono danas stoji otvoreno pred Evropom skoro kao i pre jednog veka. Dr Pavel Rudakov iz Instituta za svetsku privredu i međunarodne odnose, iz Kijeva, razloge za to vidi u geopolitičkom položaju Srbije. Grčki autor, Panajotis Haritos, govoreći o tragediji srpskog naroda u 1995. godini, ističe da se jugoslovenska federacija nije dogovorno raspala, kao što je to bio slučaj sa Čehoslovačkom, već su zbivanja krenula putem jednostrane secesije. Novopoklamovane države i njihove vlade podršku za svoj secesionizam našle su prvenstveno u evropskim državama, osobito u Nemačkoj. Od početka jugoslovenske krize vođen je, osim oružanih sukoba, ekonomski i propagandni rat protiv Srba. Američki istoričar Džems Lajon (James B. Lyon), u svom prilogu, "Srbija u američkim javnim glasilima od 1912. do 1995: kako od prijatelja napraviti neprijatelja", ističe da od kako se Srbija prvi put pojavila u američkim javnim glasilima u vreme Balkanskih ratova, pozitivna slika o njoj je ostala skoro tokom celog dvadesetog veka. Autor postavlja pitanje zašto se američko javno mnjenje okrenu-

lo protiv Srba. Da li su američki novinari učestvovali u zaveri da rasture Srbiju? Da li su strane države koristile medije da sabotiraju srpske interese na Balkanu? Dr Lajon smatra da nije bilo zavere. Za negativno portretiranje Srbije krivce traži na Palama, u Kninu i Beogradu. Dok dr Lajon krivicu traži na srpskoj strani, dr Elena Guskova, iz Ruske Federacije, ističe niz grešaka koje je ruska diplomatija u toku krize (1991-95) učinila. Posebno izdvaja sledeće: priznavanje nezavisnosti Slovenije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine; učešće u sankcijama UN protiv Jugoslavije, nekorišćenje prava na veto prilikom izglasanja jednostranih rezolucija Saveta bezbednosti UN; neispunjavanje obećanja koja je Rusija davala Srbima u zamenu za popuštanje: dozvoljavanje da NATO bombarduje srpske položaje. Dok su Engleska, Nemačka i Francuska obznanile stratešku važnost Balkana za njihove interese, Rusija je učinila sve što je bilo u njenoj moći da bi ga napustila, ističe Elena Guskova.

U knjizi su štampane i karte poreklom iz različitih evropskih sredina, a ilustruju kartografska znanja i predstave evropskih sredina o Srbima od kraja XVII veka do Drugog svetskog rata. Tu je i etnografska karta Balkanskog poluostrva Jovana Cvijića, uglednog srpskog geografa i antropogeografa, koja je uvažavana u evropskoj nauci.

Bez obzira na širok dijapazon pitanja koja se razmatraju i dug vremenski period koji je u njoj obuhvaćen, knjiga "Evropa i Srbi" predstavlja izuzetan naučni doprinos istoriografiji, ali i zanimljivo štivo o zamršenom klupku okolnosti u kojima se kreću današnji međunarodni odnosi. Ona je, nema sumnje, podjednako korisna kako za stručnu i političku javnost, tako i za najširu čitalačku publiku. Tako, ne ostaje mi ništa drugo nego da je toplo preporučim čitaocima.

Vladimir GREČIĆ