

MEŠANJE KAO STRATEGIJA

O međuzavisnosti i intervenciji

Ernst-Otto CAMPIJEL

Sa nemačkog prevela Aleksandra Bajazetov Vučen

Normativni i strateški aspekti

Kako će glasiti politička šifra novog veka? Dvadeseti vek bio je vek <1>ratova. </1> Oni su koštali oko 17 biliona maraka, ne računajući ulaganja u obnovu, ne računajući nebrojene mrtve. Da se ove katastrofe ne bi ponovile, novi vek mora da bude posvećen prevenciji, političkom mešanju koje bi zatvorilo izvore nasilja. Dakle, dolazi vreme intervenisanja u unutrašnja pitanja. Još se Johan Jakob Mozer, istaknuti nemački teoretičar državnog prava u XVIII veku, žalio na sklonost monarha "da se bave unutrašnjim sporovima u drugim državama, koji ih se ništa ne tiču". Danas se postavlja pitanje prava i dužnosti suseda da se umešaju u unutrašnje probleme neke države ukoliko se u njoj krše ljudska prava. Ovim argumentom NATO je pravdao vazdušne napade na Srbiju. Da li je on time povukao prave konsekvence iz političke i društvene situacije u Evropi? Ili je napad bio samo tuš, a intervencija samo truba koja je trebalo da najavi da je top, poslednja reč kraljevâ, sada prešao i u službu demokrata?

Mešanje kao norma

Ne smemo da skrenemo pogled — ovo je naslov dnevnika koji je Rudolf Šarping, ministar odbrane SRN, vodio tokom rata protiv Srbije. To je ispravan zaključak čoveka koji je svečanost posledica međusobne zavisnosti država. Informacija, komunikacija, trgovinska razmena izvele su države iz izola-

cije, toliko ih približile (a u Evropi i isprepletale) da se i politika <2>"denacionalizovala". </2>

Time je međunarodni sistem postao pregledan kao nikad ranije. Niklas Luman je još 1972. u tome video jezgro budućeg "svetskog društva"; Karl V. Dojč je u sve življenjem procesu razmene takođe video početak nastanka društva kao takvog. Sistem država, kakav je u Evropi zapečatio Vestfalski mir iz 1648, sve više je slabio. On je počivao na nezavisnosti, na izolovanosti država koje su imale velik manevarski prostor, koje su bile potpuno suverene u spoljnoj politici, dok su odluke u unutrašnjoj politici proglašavale za *domaine reservée*. Hugo Grocijus je, kao što je poznato, i jedno i drugo opisao u delu kojim je utemeljio međunarodno pravo. Država je predstavljala izvor zakonitosti kako na unutrašnjem tako i na spoljnom planu. Rat je bio legalan koliko i ropstvo.

Doduše, ni tada stvarnost nije odgovarala niti teoriji niti praksi vladanja. Još uvek je bilo snažno sećanje na jedinstvo u hrišćanskoj veri, koja je stvorila *republica christiana*-u. Potom su došli spoljna trgovina, književnost, muzika, putovanja, ukratko, novo zajedništvo evropske kulture u nastanku. Gotfrid Ahenval je još 1761. primetio da od XVI veka nema "nijednog značajnog događaja u nekoj evropskoj državi a da ostale, ili bar većina ostalih, ne učestvuju u njemu, da ne preduzima određene mere, da se ne pokrene i ne pokuša da se umeša."

<1>Upor. Gabriel Kolko, *Das Jahrhundert der Kriege*, Frankfurt: Fischer 1999. </1>

<2>Upor. Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstates*, Frankfurt: Suhrkamp 1998. </2>

Francuska revolucija uzdigla je podanika u građanina (*ci-toyen*), a on je sebe u mirovnim pokretima XIX veka, a potom definitivno i u dva svetska rata, još uvek spoznao kao ono što je Imanuel Kant 1795. objašnjavao kao posledicu monarhije: kao žrtvu ratobornosti vladodržaca. Zbog toga je ovima pravo na rat sve više uskraćivano, najpre osnivanjem Lige naroda, a zatim i Brijan-Kelogovim paktom, da bi ga Povelja Ujedinjenih nacija konačno ukinula. Godine 1945. u Njemačkom ratu je proglašen zločinom, 1998. njegovo kažnjavanje je univerzalizovano uspostavljanjem Međunarodnog suda.

Time je nekadašnja nedodirljivost unutrašnjih problema, posledica suvereniteta, podrivena sa mnogih strana. Ujedinjene nacije su brojnim konvencijama dale ljudskim pravima prioritet u odnosu na unutrašnje probleme. Sve veća međuzavisnost oduzela je državi i efikasnost u domenu bezbednosti i blagostanja, takođe posledicu suvereniteta. Tako je država postala zavisna od suseda, bez čije saradnje ne može da funkcioniše. U isto vreme su društveni, a pre svega privredni faktori ograničili i manevarski prostor države u domenu unutrašnje politike. Čak je i poslednji ljubomorno čuvani dragulj državne privrede, industrija naoružanja, stvaranjem međunarodnih koncerna za naoružanje počeo da se otima kontroli države.

Ova promena u supstratu međunarodne politike, do koje su dovele privreda, tehnologija i komunikacija, nije svuda jednako izražena. Ako više od polovine čovečanstva mora da putuje dva dana do najbližeg telefona, teško da možemo da govorimo o globalizaciji. Do nje je došlo jedino u domenu kognitivnog. Komunikacija i informacija, zajedno sa svojim medijima, stvorile su svest o svetu kakva nije postojala pre 1945. Ta svest recipira sve značajnije procese na ovom svetu i reaguje na njih.

No, na regionalnom nivou, procesi jačanja međuzavisnosti i emancipovanja društvenih aktera zaista jesu promenili sistem država. Integracije različitih stepena opkolile su državu i oslabile je. Na donjem kraju skale nalaze se privredni regioni koji, kao "Velika Kina", prevazilaze jednu nacionalnu državu. Na gornjem kraju se već mogu prepoznati počeci stvaranja regionalnih država, kao u Evropskoj uniji i njenom proširenju. U evro-atlantskom prostoru funkcioniše i jedna vezivna regionalna organizacija, OEBS.

Preobražaj političkog sveta u sveopšti komunikativni splet stvorio je globalnu svest koja je širom sveta pronela dve norme nastale u Evropi: zabranu vojnog angažovanja u političke svrhe i prednost ljudskih prava u odnosu na pretenziju na vlast. Jedna od ove dve norme već je institucionalizovana u članu 2, stav 4 Povelje Ujedinjenih nacija, druga je dokumentovana u brojnim konvencijama. Od polovine sedamdesetih godina, ostvarenje ljudskih prava postalo je dominantni interes svetske politike. U *Planu za mir* iz 1992, bivši generalni sekretar UN Butros Butros-Gali izveo je iz toga normativne konsekvence: treba uspostaviti "ravnotežu između imperativa ispravnog shvatanja unutrašnjepolitičkih pitanja i zahteva sveta koji je u sve većoj meri isprepleten odnosima međusobne zavisnosti država". Ti zahtevi nisu ukinuli državu, ali su zato njenu slobodu delanja ograničili dvojako. Kako kaže sadašnji generalni sekretar UN Kofi Anan u generalnoj debati o problemu intervencije, održanoj septembra 1999, "države moraju da poštuju individualni suverenitet — ljudska prava i osnovne slobode svakog pojedinca". Država se odriče monopola sile i na unutrašnjem i na spoljnom planu — to su dve osnovne norme sveta sačinjenog od međusobno zavisnih država.

Kako onda svet treba da se ponaša ako jedna država prekrši ove norme? U dva slučaja odgovor je jasan. Ko otpočne rat, kao što je to Irak uradio sa Kuvajtom, mora da računa sa protiv-silom kojom raspolaže sistem kolektivne bezbednosti. Ako se u jednoj zemlji desi genocid, svaka država ne samo što ima pravo, nego ima i obavezu da primeni vojnu silu kako bi sprečila ubijanje čitavog naroda. Međunarodna zajednica mora da prizna da je pogrešila što to nije učinila u Ruandi, gde su pripadnici naroda Hutu sistematski ubijali Tutsije.

Medutim, velike normativne probleme zadaje jedan veoma čest slučaj: neka država drastično krši prava svojih građana, ali se zadržava ispod praga genocida. Tada najpre deluje zabrana mešanja sa strane u unutrašnja pitanja, kako to propisuje član 2, stav 7 Povelje Ujedinjenih nacija. Ove slučajeve ilustruje politika Srbije prema kosovskim Albancima i politika Turske prema Kurdima. I Beograd i Ankara insistiraju na svom pravu da ova "unutrašnja pitanja" rešavaju sami i samostalno. Međutim, njihova okolina ne želi da

skrene pogled. Time što se u slučaju Turske zadržao na opomenama, a u Srbiji posegnuo za oružjem, Zapad je reagovao na dva ekstremno različita načina: zažmurio je na to što je Turska prekršila zabranu primene sile na unutrašnjem planu, dok je u Srbiji i sam prekršio zabranu primene sile. Ni u jednom slučaju nije "skrenuo pogled", ali je oba puta delao suprotno normi.

U oba slučaja bi mešanje bilo nužno. Obe države se nalaze u evro-atlantskom prostoru, gde je međuzavisnost velika i već institucionalizovana u međunarodnoj Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju. Međuzavisnost ovde, doduše, još nije ukinula državni suverenitet, ali ga je dovela u određen među-stadijum: države i dalje postoje, njihove vlade vladaju, ali one nisu izgubile samo slobodu delanja u spoljnoj politici, već su ostale i bez monopola vlasti u unutrašnjoj – njega one moraju da dele sa susedima. Zato što ih dotiču političke posledice određenog tipa vladanja, one s pravom traže da učestvuju čak i u regulisanju unutrašnjih problema susedâ.

Istina, naučnici i političari ne mogu da se slože u proceni onoga što uopšte može da se proglasi mešanjem. Međutim, neosporno je da onaj ko spolja pokušava da promeni sistem vlasti u jednom društvu – interveniše. Ako neko društvo uopšte ima pravo na slobodu odlučivanja, onda je to sloboda izbora društvenog sistema. A upravo taj izbor ima presudan značaj za najbližu okolinu. Tlačenje manjina, nasilje nad manjinama ne dovodi samo do reka izbeglica, koje čak mogu i da destabilizuju susedne države: represija može da proizvede direktne uzroke za rat. Predsednik Slobodan Milošević je to dovoljno slikovito pokazao u Hrvatskoj, Sloveniji i Bosni i Hercegovini. Zato što posledice diktatorske politike direktno pogađaju najbližu okolinu, ova ima i direktno pravo da utiče na ukidanje diktature. Ona sme da se meša i u samu srž unutrašnjih pitanja, u pitanje sistema vlasti. Pošto takvim intervenisanjem zapravo podržava istinskog suverena, društvo, u borbi protiv nakalemljene, uzurpatorske vlasti, ona se ne oglašava o međunarodno pravo. Osim toga, ona ispunjava i jedan politički uslov: ona dela u interesu većine stanovništva. No, tome treba dodati i drugi uslov: to mešanje mora da bude apsolutno nenasilno.

Ako su države, usled sve veće međusobne zavisnosti, izgubile monopol sile koji je proisticao iz prava na suverenu vlast, onda delovi sile koji su im oduzeti ne mogu ni da nestanu, niti ih druge države po svom nahođenju smeju prisvajati. U oba slučaja došlo bi do gubitka legitimiteta. A legitimitet nije samo podloga ustava, nego je i važan preduslov za politički uspeh. Monopol sile koju vlast ima u unutrašnjim pitanjima, taj jedinstveni slučaj neograničene moći, može uspešno da se praktikuje jedino ako ga prihvataju svi građani.

Ta legitimna sila koju je država mogla da praktikuje u svom domenu vlasti, ali koju sada zbog odnosa međusobne zavisnosti više ne može da praktikuje, po logici stvari mora da pređe na nekog naslednika. To će biti regionalna država. Ali dok god ona ne postoji, kao vršilac dužnosti dolazi u obzir jedino njena preteča, regionalna organizacija. Konsenzus njenih članica ne može da zameni ugovor o odnosima vlasti koji će se nalaziti u ustrojstvu regionalne države, ali on može da stvori izvestan ekvivalent koji će odgovarati stanju međusobne zavisnosti: države još uvek postoje, ali su upućene jedna na drugu i zajedno upravljaju pravom na primenu sile, koje su kao pojedinačne države izgubile. U njihovoj saglasnosti stvara se posredovan legitimitet koji preko sistemâ vlasti (bar u meri u kojoj su oni demokratizovani) obuhvata i saglasnost njihovih građana.

Minimum koji regionalna organizacija mora da ispuni jeste da se postara za to da pravo na samovoljnu primenu sile, oduzeto svim državama i na spoljnom i na unutrašnjem planu, ne uzurpira nekoliko država koje raspolažu odgovarajućim vojnim sredstvima. Čak i ako one prisvoje ovo pravo s najboljim namerama, ali ne zatraže mandat međunarodne organizacije, njihov čin rukovodi se jedino pravom jačeg. Tada one uzimaju pravdu u svoje ruke. Tako se ne garantuje ni legalitet ni legitimitet, nego se stvara utisak zainteresovane politike moći snažnih država.

To se moglo videti već i tokom XIX veka, koji s pravom nosi titulu "vek intervencija". Pojam "humanitarna intervencija" izmišljen je i uveden upravo tada. On je nosio firmu zaštite potlačenih hrišćanskih manjina u Osmanskom carstvu, ali je praktično trebalo da opljačka "bolesnika sa Bosfora". No pošto je bilo tako očigledno da se ovde svi, doduše, pozivaju na humanost, ali da pri tom misle na uvećanje sopstvene moći, "čitav pravni institut humanitarne intervencije dospao je na rđav <3>glas". </3>

Takva iskustva dodatno upozoravaju na rizike koje nosi zaobilazjenje mandata međunarodnih organizacija. Upravo narodi Balkana u svom istorijskom sećanju mogu da nađu razloga da iza proklamovane humanosti slute interese politike moći i ekspanzije. Samo nalog koji daje međunarodna organizacija, bilo globalna, bilo regionalna, može da odagna takve sablasti imperijalizma.

Osim toga, mandat je i merilo uspeha. Da je Zapad imao takav mandat Ujedinjenih nacija ili zahtev OEBS-a, rukovodstvo Srbije našlo bi se u najvećoj političkoj stisci. Pošto bi se svi susedi okrenuli protiv njega, Milošević vojnu akciju NATO-a na Srbe ne bi mogao da prikaže kao imperijalni čin Zapada, i ne bi mogao da ga iskoristi za učvršćivanje svoje vlasti. Zapad bi takvim mandatom dobio čak i mogućnost da utiče na politiku Rusije u Čečeniji. Umesto što su neovlašćenim, samovlasnim potezom protiv Srbije Moskvi otvorena vrata za primenu sile protiv Groznog, dokumentovani konsenzus Evropljana mogao je da se spusti pred ruski intervencionizam kao politička mreža. I norme koje se ne poštuju imaju određene posledice.

Naravno, lepo bi bilo kad bi organizacija za bezbednost i saradnju u Beču, OEBS, stvarno dobila ovlašćenje da daje takve mandate. Ona jeste stvorena s tom namerom, ona i te kako ima mehanizme za zaštitu ljudskih prava i manjina, i ona bi u okviru Evrope zaista i mogla da vrši kvazi-funkciju regionalne policije, u skladu sa analogno shvaćenom rečju "svetska unutrašnja politika". Zato što su Sjedinjene Države 1945. insistirale na tome da jedino Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija sme da naloži nasilne mere, OEBS nema tu kompetenciju. Odluka njegovih gremijuma ne bi imala pravno dejstvo, nego bi samo mogla da dâ legitimitet — mada ni to nije zanemarljivo.

Zapad je, dakle, u sukobu na Kosovu morao da konsultuje Savet bezbednosti UN. Pozivanje na očekivani veto od strane Rusije i Kine više je nego neuverljivo. Jer da je takvo jedno Ne zaista palo, organizacija nikako ne bi bila bespomoćna. Prema odluci "*Uniting for Peace*" iz 1952, Generalna skupština može da preuzme stvar u svoje ruke ukoliko je Savet bezbednosti blokiran, i da preporukom legitimiše primenu sile. Ujedinjene nacije su, dakle, i te kako mogle da delaju. Možda u Generalnoj skupštini ne bi bilo većine koja bi odobrila primenu sile. Ali tada bi NATO zaista morao da se zapita da li ispravno vidi i analizira događaje na Kosovu.

Zapadna Evropa jasno sagledava normative implikacije međusobne zavisnosti. No, pre svega su SAD kao vodeća svetska sila, kod koje se efikasnost u domenu bezbednosti i blagostanja i suverenost još uvek u velikoj meri podudaraju, želele da za same sebe i za vojnu organizaciju koju predvode prisvoje kompetenciju za primenu sile, umesto da nju prepuste Ujedinjenim nacijama. Težnja sa samoovlašćivanjem sve je jasnije izražena u Sjedinjenim Državama. Dok se početkom devedesetih NATO izričito svrstavao među organizacije koje, poput Evropske unije, Zapadnoevropske unije, OEBS-a i Saveta Evrope, treba da učestvuju u stvaranju novog poretka u Evropi, u drugoj polovini devedesetih NATO se sve više trudio da dospa na čelo. Vazdušni rat protiv Srbije treba shvatiti kao pokušaj NATO-a da se konačno nametne kao najvažnija sila u čitavoj

<3>Otto Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*, Stuttgart: UTB 1997. </3>

Evropi. Okupacija Kosova i faktičko pripajanje Albanije i Makedonije orbiti NATO-a takoreći su prečutno proširili ovu alijansu na jugoistočnom krilu. Zbog toga je sve jača sumnja da Zapad iza zaštite kosovskih Albanaca pre svega misli na svoj uticaj i na naftu u oblasti Crnog i Kaspijskog mora, dakle, da dela u stilu "humanitarne intervencije" iz XIX veka.

Evropskim saveznicima, uz značajno učešće vlade SR Nemačke, nije pošlo za rukom da vojnu akciju NATO-a vrate u okvir političkog režima i poretka uspostavljenog 1945. osnivanjem Ujedinjenih nacija. Evropljani su Paktom za stabilnost Balkana pokazali da u korišćenju međuzavisnosti vide više mogućnosti i bolje mogućnosti za mešanje nego što je to primena sile. Ona uvek može da bude poslednje očajničko sredstvo koje se koristi tek kad katastrofa već nastupi. Ali to sredstvo treba izbegavati.

Zbog toga najbliža okolina mora pravovremeno i uspešno da se umeša u unutrašnja pitanja države koja pravi probleme. Dakako, ni tada se ne sme koristiti sila. Dokle god okolina koristi isključivo politička, privredna i društvena sredstva, intervencija koja treba da spreči katastrofu je neproblematična koliko je i neophodna. To što se ovakva vrsta mešanja i dalje smatra protivpravnom, dok se vojno mešanje bespogovorno prihvata, spada u kuriozitete naše sadašnjice. Još se XIX vek sprdao sa ovim "iskrivljenim bojnim redom". Danas je on prosto anahron: sredstva nenasilne intervencije postala su, naime, svakodnevna pojava. Međuzavisnost, tako svojstvena današnjici, nastaje zahvaljujući bezbrojnim zajedničkim akcijama kako državnih, ta-

ko i ne-državnih faktora. Oni su ti koji brišu granice među državama, i time automatski otvaraju unutrašnja pitanja za uticaje spolja. Danas intervenirati znači prosto usmeriti tendencije koje ionako postoje, kako bi se izvršio uticaj na sistem vlasti u jednoj državi ili kako bi se on čak i izmenio. Zato što ovaj vid intervencije ne primenjuje nikakvu silu, zato što se pojavljuje kao takoreći političko-privredna rutina, on nema normativne granice. Za njega nisu potrebni autorizacija ili mandat međunarodne organizacije. Potreban je samo strateški koncept.

Ova nenasilna intervencija je i te kako delotvorna, ali nosi i određene opasnosti. Zato što se javlja u ruhu normalnih odnosa, efekti koje ona ima ne mogu se odmah videti. Privrednoj krizi u južnoj Aziji, gde političko-socijalna rasedanja i dalje traju, znatno su doprineli privatni investitori sa Zapada. Ako se pravilno usmere, takvi tokovi kapitala i te kako mogu da dovedu do promene sistema vlasti, i to u korist ljudskih prava. Pomoć u razvoju mogla bi da bude savršeno sredstvo za širenje uticaja.

Ko zaista ne želi da skrene pogled, da se opet vratim rečima nemačkog ministra odbrane, ne sme da otvori oči tek kad se već desi humanitarna katastrofa. Ko želi da povuče ispravnu normativnu konsekvencu iz približavanja država do kog je dovela međuzavisnost, a koje ima za posledicu zajedničku odgovornost i pravo suseda na mešanje, mora da se uključi čim sukob počne da se naznačava.

Raspad jugoslovenske države mogao se predvideti još od Titove smrti 1980. Katastrofa na Kosovu mogla se naslutiti naj-

kasnije 1986, kada je Beograd ukinuo autonomiju ove pokrajine. Mediji i nauka često su upozoravali u kom se pravcu čitava situacija razvija. Kada je 1996. srpska opozicija u Beogradu izašla na ulicu da protestuje protiv hladnokrvnog državnog udara koji je vlast sprovela, Zapad jeste skrenuo pogled.

Ko ozbiljno shvata promene u međunarodnoj politici do kojih je dovela međuzavisnost, vidi u njima obavezu za blagovremeno nenasilno mešanje. Fraza "svetska unutrašnja politika" jeste preterana, ali u Evropi, ako se shvati analogno, pogada suštinu. Stranac je postao sused, države su tako tesno zbližene da više ne važe norme i strategije stare spoljne politike, nego one koje su nam poznate iz unutrašnje politike. Dolazi vreme preventivnog mešanja, onog koje će uticati na privrednu i političku situaciju da bi ukinulo uzroke nasilja. Ovakva prevencija mora da postane vodeća norma spoljne politike u XXI veku.

Mešanje kao strategija

Međuzavisnost na dva načina priprema teren za strategiju preventivnog mešanja. Ona je najpre i sama uklonila jedan od dva osnovna razloga za nasilje u međunarodnom sistemu: njegovu anarhičnost. Države koje u međuvremenu zavise jedna od druge su *ipso facto* veoma dobro informisane o namerama i sposobnostima one druge. Njihovi odnosi postali su pregledni. Iako možda još uvek postoje neodređenosti, više ne postoji ona neizvesnost koja je u svetu sačinjenom od pojedinačnih država bila jedan od dva najveća uzroka za nasilje. Teorija realizma je dokazala da ova neizve-

snost prisiljava svaku državu da se preventivno pobrine za svoju odbranu, što se neminovno završava u trci naoružanja: najočitiји primer za to bio je Hladni rat. Međutim, na kraju XX veka u Evropi ova neizvesnost više ne postoji.

Sva pažnja sada može da se posveti uklanjanju drugog uzroka nasilja, a to su autoritarni sistemi vlasti. Liberalna teorija spoljne politike u njima vidi veći, značajniji izvor nasilja. Autoritarno-diktatorski sistemi vlasti idu ruku pod ruku sa privrednim siromaštvom. Visoko industrijalizovani, demokratizovani Zapad stoga što pre mora da pokuša da se umeša u zaostale države, i to u korist njihovog privrednog razvoja i političke demokratizacije.

Međuzavisnost u evro-atlantskom prostoru, koja se posle 1990. intenzivirala, ma kako nesistematično, za to stavlja na raspolaganje brojna sredstva. To je druga povoljna okolnost. Istok i Zapad mogu da razmenjuju vrednosti blagostanja za stepene slobode, onako kako je to 1975. godine u Helsinkiju učinjeno prvi put, i to uspešno. Sve intenzivnije društvene interakcije mogu da se iskoriste kao nosioci istina malih, ali veoma delotvornih intervencija.

Ove izvršne strategije mešanja koristio je i Zapad u prvoj polovini devedesetih godina, ali ih je u drugoj vidno zanemario. Umesto da razvija "kulturu sprečavanja" (kako kaže Karnegijeva komisija), Zapad je dopustio renesansu stare politike bezbednosti, pa i strategija povezanih s njom. Zapad više nije govorio o mirovnom poretku u Evropi, nego se ponovo vratio na stari pojam arhitekture bezbednosti. Umesto da vojsku smatra neizbežnim sredstvom dodatnog obezbeđenja, on joj je u spoljnoj politici dodelio najznačajnije mesto.

Ako Evropska unija ostvari nameru artikulisanu juna 1999. u Kelnu da političku uniju proširi i na spoljnu politiku, rastu izgledi da se odnos između starih i novih strategija promeni. Pakt stabilnosti za Balkan koji je predložila Evropska unija jeste i važan i ispravan prototip. On treba da se direktno i neposredno umeša u privredne sisteme i sisteme vlasti u državama na Balkanu. Privredni razvoj i sve viši stepen društveno-etničke participacije u vlasti treba da predode ljudima ovog regiona da je saradnja u korist budućnosti važnija od razmirica oko porekla i vere, i sigurno će to i učiniti.

Paktom za stabilnost predviđeni su različiti stepeni direktnog mešanja spolja. Na Kosovu, gde su Ujedinjene nacije i NATO preuzele prelaznu vlast, u Albaniji i Makedoniji, gde je NATO praktično na vlasti, i u Crnoj Gori, ova najbliža okolina se direktno meša u sisteme vlasti. To je najviši stepen direktne intervencije. On se zapravo može uporediti jedino sa okupacijom Nemačke 1945. i njenim "prevaspitavanjem" — s tim što su preduslovi za uspeh na Balkanu neuporedivo lošiji. To znači da će Ujedinjene nacije i NATO morati da se zadrže tu više decenija. Toliko trajanje neposredne intervencije umanjuje izgleda za uspeh. Stoga će mudra politika ovaj vid intervencije koristiti samo u najređim slučajevima.

U Rumuniji, Bugarskoj i svim drugim ciljnim državama, Pakt za stabilnost takođe se direktno meša u sisteme vlasti, ali u manjem stepenu. Države koje primaju pomoć treba različitim motivima i uslovima navesti da liberalizuju privredu i demokratizuju vlast. Čuveni primer za takvo mešanje bio je Maršalov plan SAD-a iz 1948: države zapadne Evrope kojima je on bio namenjen morale su ugovorom da se obavežu na demokratiju i tržišnu privredu ako su želele da dobiju pomoć. Sličnu "kondicionalnost" primenila je i Evropska unija prema svim zemljama Istočne Evrope koje su želele da joj pristupe.

Iako ovaj ublaženi oblik direktnog mešanja primaocima pomoći ostavlja makar privid slobodnog odlučivanja, on je zapravo dosta blizak direktnom neposrednom mešanju zato što iskorišćava krizu u tim zemljama. To nije bezopasno, zato što ovaj vid mešanja sadrži jednu protivrečnost. Demokratizaciju nekog sistema vlasti može da sprovede jedino dotično društvo – ona se ne može iznuditi spoljnim pritiskom na vlast. Pritisak može da bude od koristi, ali mora tako da se podesi da ne dovede do otpora i jačanja nacionalizma.

Stoga su mnogo bolje indirektna ili posredna strategije. Oblikovanjem okruženja neke države, bez prekoračivanja njenih granica, znači, susedi mogu efikasno da utiču na njena "unutrašnja pitanja". To real-politika odavno zna. Susedi su oduvek pokušavali da naoružavanjem umanje agresivnost neke države, ili da embargom i bojkotom iznude određeno ponašanje. Krediti su se davali ili uskraćivali, koristili su se i štap i šargarepa.

Ove stare strategije jesu bile efikasne, samo ne u očekivanom smislu. Embargo je po pravilu pogadao pogrešne, naime stanovništvo, terajući ga pravo u naručje diktatoru. Naoružavanje je postizalo suprotan efekat: ugrožena država nije smanjivala naoružanje, nego ga je, naprotiv, povećavala.

Nova strategija, oblikovanje okruženja, suštinski se razlikuje od ovih starih strategija. Ona počiva na sasvim drugačijoj računici, koja je, istina, tek odnedavno moguća. Od sedamdesetih godina čitavim svetom prolazi nov, po računanju Semjuela Hantingtona treći talas interesovanja za ljudska prava i demokratizaciju. Time je normativno poželjno mešanje spolja u korist demokratizacije nekog sistema vlasti dobilo novog aktivnog partnera: društvo u dotičnoj državi. Društvo i samo teži onome za šta su susedi zainteresovani, ono i samo postaje saveznik intervencije. Ova pojava latentno je postojala i pre 1970, ali je pre 1945, kada je došlo do drugog talasa demokratizacije, uopšte nije bilo. Pošto su i društvo određene države i njeni susedi podjednako zainteresovani za demokratizaciju sistema vlasti, treba još jednom preispitati stare strategije.

Već je vekovima poznato da je stepen slobode u nekoj zemlji obrnuto proporcionalan spoljnom pritisku na njegove granice. Treba, dakle, pokušati da se pritisak spolja što više smanji kako bi se pomogle snage demokratizacije. "Nežnoj

revoluciji" u zemljama Varšavskog pakta prethodio je hel-sinski proces, a iniciralo ju je otopljanje odnosa između Istoka i Zapada, i samo posledica smanjenja broja raketa srednjeg dometa.

Harmonizovanju (obazrivom, dakako) okruženja problematične države može da doprinese i međunarodna organizacija. Da bi zadobila poverenje, ona osetno smanjuje spoljni pritisak; institucionalizujući saradnju ona stvara internu klimu koja čak može da umanja agresivnost. Još je Robert Stjuart Kaslri, britanski ministar spoljnih poslova u vreme Bečkog kongresa, znao da je važno da se problematična država "uključi u neku grupu". Prestupnika ne treba izolovati, nego ga treba posebno tesno uključiti u saradnju. Kaslri je svoje vreme primenio ovu strategiju prema caru Aleksandru I. Novi Savet Evrope danas ispravno postupa kada u svoje članstvo prima i Jeljcinovu Rusiju. Međutim, odluka da se krnja Jugoslavija suspenduje iz OEBS-a bila je gruba greška. Umesto da se još tešnje poveže, Beograd je izolovan, on je doslovno odsečen od uticaja kojima se interveniše. Beograd bi pritisku udruženih suseda mogao daleko slabije da se suprotstavi nego bilateralnim posetama članova kontakt-grupe.

Uticanje na okruženje neke države ima, dakle, strateško dejstvo. Posle četrdeset godina najupornijeg sukobljavanja sa Sovjetskim Savezom ni američka demokratija nije ono što je bila 1948, kada je stupila u Hladni rat. I obrnuto, demokratija se u Rusiji mogla javiti tek pošto je 1990. oslabio spoljni pritisak, koji je bio posledica ovog sukoba. Stoga Evropljani treba još jednom da razmisle da li je širenje vojnog saveza ka istoku, koje neminovno stvara spoljni pritisak, zaista optimalna strategija prema državama koje prolaze kroz proces demokratizacije. Nije nikakva tajna da je rat protiv Srbije vođen između ostalog i zato da bi NATO definitivno odneo pobjedu u suparništvu sa Evropskom unijom i OEBS-om. Kako će ova strategija nasilja promeniti okruženje Jugoslavije i Rusije, da navedemo samo njih, prilično je jasno. Ko se žali na kaos u Rusiji ne sme da zaboravi ni koliko NATO tome doprinosi od 1994.

U odnosima sa Kinom Klintonova vlada bila je znatno mudrija: tu joj je stalo do saradnje i privrednog razvoja, zato što i jedno i drugo pomažu demokratiju u Kini. A stanje ljudskih prava popraviće se onda samo od sebe.

Međuzavisnost stavlja na raspolaganje čitav niz novih strategija. Na primer, na sistem vlasti može se uticati i korišćenjem društvene interakcije političke, privredne, kulturne ili verske prirode. Pojedinci, savezi, gradovi i udruženja u kontaktu sa svojim partnerima sami od sebe prenose fermente društvene promene. Efekat je u svakom od ovih slučajeva mali i indirektan, ali njegovu ukupnu veličinu nikako ne možemo preценiti. Oni motivišu na oponašanje i tako ubrzavaju demokratizaciju društva u zemlji-domaćinu. Nevladine organizacije, čiji je broj u međuvremenu eksponencijalno porastao, napravile su pravi biznis od ovakve društvene interakcije.

Trgovinske i investicione veze predstavljaju posebno značajno sredstvo intervencije. Ko isporučuje oružje, osnažuje vlast, ko prodaje mobilne telefone i sisteme za međugradski saobraćaj – osnažuje društvo. Da li inostranstvo ulaže u tešku industriju ili u proizvodnju robe široke potrošnje ima dalekosežno dejstvo. Pri tom ni rentabilnost, glavni interes svake privrede, ne ostaje po strani. Ako je čak i u Južnoj Africi naučila da se profit i te kako može povezati sa društvenim interesom ukidanja aparthejda, onda će privreda svakako uvideti i korist koju će imati od industrijalizacije i demokratizacije Istočne Evrope i Balkana, da ne spominjem Rusiju i Ukrajinu. Samo kada se u prvo vreme ne smeše unosni poslovi, što je trenutno slučaj sa južnim Balkanom, politika mora da se umeša sa veštačkim motivima. U Istočnoj Evropi i evropskom delu Rusije to nije potrebno, ovde prosto treba biti svestan efekata intervenisanja.

Interveniše čak i bezazleni turista. On u zemlji-domaćinu prikazuje oblike samoodređivanja i mogućnosti samostalnog osmišljavanja života, što ima dalekosežan politički značaj. Američki *"way of life"* na čitavom svetu važi kao poželjan politički model između ostalog i zbog toga što njega ne oličava američka vlada, niti diplomatija ili vojska, nego "Amerikanci". Ma kako snažne resantimane Japanci gajili prema politici SAD, mlađe generacije veoma cene američki način života i trude se da ga oponašaju. Jače "mešanje u unutrašnja pitanja" Japana teško da se i može zamisliti.

Kad se uzmu zajedno, strategije mešanja koje je međuzavisnost olakšala ili čak omogućila čine svojevrsan vrtlog kome se malo ko može odupreti. Jer one su usmerene na društvo jedne države, one ohrabruju njegovu zainteresovanost za demokratsko odlučivanje i blagostanje. Takvoj koaliciji između sopstvenog društva i već demokratizovanog okruženja koje koristi sve forme mešanja, nije dorasla nijedna vlast. Vlada DR Nemačke doživela je to pre deset godina. Ono što je svojevremeno omogućio slučaj danas bi, međutim, moralo konceptijski da se poveže u koherentnu strategiju.

Dakako, to neće ići lako, kao što nam pokazuje istrajni "krivi bojni red". Strategija preventivnog intervenisanja u korist demokratizacije sistema vlasti radi na srednjoročnom i dugoročnom planu. Politika je, međutim, upućena na kratkoročne uspehe. Pošto ne postoji udžbenik iz spoljne politike, prenose se tradicije koje krasi samo njihova starost. Konstelacija moći, uticaja i interesâ radije se drži raspodele vrednosti u okviru sopstvenog društva; razvijena demokratizovana post-industrijska država nužno je orijentisana na sebe samu. Svoje okruženje ona može da zapostavi tim lakše što raspolaže spremnom vojskom koja jemči sposobnost odbrane i može da se angažuje u kriznim situacijama. Svest o denacionalizaciji države, skriveno sadržana u pojmu globalizacije, medijatizacija države do koje dovode međuzavisnost i društveni faktori

aktivni na međunarodnom nivou, ne rezultira i adekvatnim ponašanjem prema međunarodnom okruženju. Koliko je u Saveznoj Republici Nemačkoj velik taj konceptijski deficit pokazuje se, u svakom slučaju, i u činjenici da diskusija o spoljnoj politici i o njenim strategijama gotovo da i ne postoji. Ona povremeno ume da bukne, kao u sporu oko izvoza tenkova u Tursku krajem jeseni 1999, ali uvek ostaje na površini, nikada ne dopire do suštine problema. No, dokle god društvo čuti, tradicija i pojedinačni interesi vodeće glavnu reč u spoljnoj politici.

Dok je ekologija uspela da probije krug tradicije, konstelacije interesa i nedovoljno žive diskusije, spoljna politika i bezbednosna politika još uvek nose kostim premodernih vremena. U praksi one ponekad umeju da primene po neku ispravnu strategiju. One poznaju i bezbrojne mogućnosti da

kod svojih adresata izazovu promene u ponašanju. No, ono što takvoj politici nedostaje da bi se modernizovala jeste izgrađen razumljiv, ubedljiv koncept.

Dok god se on ne razradi i ne postavi kao tema diskusije, dok god ga politika ne prihvati, spoljna politika će samo delimično biti u skladu sa uslovima međusobne zavisnosti. Zbog toga bi makar trebalo obuzdati drastične reakcije i po svaku cenu poštovati normu izbegavanja sile. Osim ako nisu u pitanju odbrana i sprečavanje genocida, za samovlasnu primenu sile ne postoji nikakvo opravdanje.

naslov originala: Ernst-Otto Czempiel, "Einmischung als Strategie. Über Interdependenz und Intervention", u: *Merkur*, Nr. 609, Januar 2000 (Heft 1), str.11-23.

Ernst-Oto Cempijel (Czempiel), rođen 1927, član izvešnog odbora Fondacije za proučavanje mira i sukoba u Frankfurtu, penzionisani profesor za spoljnu i međunarodnu politiku na univerzitetu u Frankfurtu. Dela: *Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse* (1994), *Friedensstrategien* (1998).