

УДК 341.1:327

Монографска
студија

Српска политичка мисао

број 1/2017.
год. 24. vol. 55.
стр. 29-55.

Бранислав Ђорђевић

Институт за међународну политику и привреду, Београд

Владимир Трапара

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИЈА МЕЂУНАРОДНИХ ИНСТИТУЦИЈА У УСПОСТАВЉАЊУ НОВОГ СВЕТСКОГ ПОРЕТКА*

Сажетак

Предмет овог рада је инструментализација међународних институција у успостављању новог светског поретка. Аутори настоје да одговоре на питања о начину, значају и доприносу инструментализације међународних институција успостављању новог светског поретка. У раду је нови светски поредак дефинисан као пројекат хегемоније Сједињених Држава засноване на „универзалним“ вредностима. Међународне институције се дефинишу као шири појам од међународних организација, али ужи од међународног права и режима. Потом се разматра досадашња пракса инструментализације појединачних институција од стране креатора новог светског поретка, и то примерима из четири групе институција: безбедносних, политичких, економских и осталих. Као теоријски оквир одабрана је теорија институција офанзивног реалисте Џона Миршајмера. Аутори долазе до закључка да је деведесетих година прошлог века инструментализација институција углавном била успешна и дала изванредан допринос успостављању новог светског

* Овај рад је настао у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања позиције Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“, Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, број 179029, за период 2011-2017.

поретка. У 21. веку ова инструментализација углавном не успева и наноси одређену штету новом светском поретку. Но, узрок успеха или неуспеха инструментализације већим делом се налази изван оквира институција, у ранијем повлађивању Русије Западу, односно њеном каснијем асертивнијем спољнополитичком понашању.

Кључне речи: нови светски поредак, међународне институције, инструментализација, Миршајмерова теорија институција, Сједињене Државе, Русија

УВОД

Није спорно да је достигнути ниво повезаности, међузависности и развијености сарадње између држава и народа савременог света у економској, политичкој, војној, социјалној, културној и свим другим областима међународних односа, остварен у великој мери захваљујући деловању бројних међународних институција. Међутим, управо та чињеница чини међународне институције погодном метом за покушаје злоупотребе и инструментализације у служби партикуларних интереса појединих држава и других актера међународних односа. Пример такве инструментализације – онај од стране креатора тзв. новог светског поретка – предмет је овог рада. У наставку ће се покушати одговорити на следећа питања: како креатори новог светског поретка инструментализују међународне институције?; зашто им је инструментализација постојећих институција битна?; на који начин и у којој мери инструментализација институција доприноси успостављању новог светског поретка?; да ли, како и колико неуспех инструментализације институција шкоди успостављању новог светског поретка? Ка одговорима на ова питања ићи ће се следећим редоследом. Најпре следи дефинисање новог светског поретка и његових креатора, те опште информације о досадашњем току, начинима и резултатима његовог успостављања. Затим се дефинишу међународне институције и успоставља теоријски оквир за разматрање њихове улоге у савременим међународним односима, да би са тог становишта биле установљене и могућности за њихову инструментализацију. Онда следи селекција релевантних међународних институција и разматрање инструментализације сваке појединачно. Рад се завршава синтезом добијених налаза и извођењем закључака, који ће уједно бити и одговори на постављена истраживачка питања.

1. ПОЛИТИКА УСПОСТАВЉАЊА НОВОГ СВЕТСКОГ ПОРЕТКА

Синтагмом „нови светски поредак“ може се означити било који историјски период великих промена у расподели моћи у међународном систему и „правилима игре“ у међународним односима. За ову тему је, пак, најзначајнија његова употреба од стране некадашњег председника САД, Џорџа Буша старијег, у његовом чувеном говору пред Конгресом 11. септембра 1990. (поклапање датума са оним још значајнијим који ће доћи 11 година касније, пука је случајност). Непосредан повод за овај говор било је отпочињање ирачке агресије на Кувајт, а све се то одиграло у контексту радикалне промене у расподели моћи у међународном систему – наступања униполарног наместо биполарног система – те завршетка хладноратовске идеолошке конфронтације међу суперсилама. Ово је било довољно председнику Бушу да за нову епоху међународних односа употреби израз „нови светски поредак“, и то на следећи начин: „Данас се налазимо у јединственом и изузетном тренутку... Из ових тешких времена може да произађе наш пети циљ – *нови светски поредак*: нова ера – слободнија од претње терором, јача у стремљењу ка правди и сигурнија у потрази за миром. Ера у којој народи света, Истока и Запада, могу да просперирају и живе у хармонији... Данас се нови свет бори да буде рођен, свет јако различит од оног који познајемо. Свет где владавина права смењује закон џунгле. Свет у коме народи признају заједничку одговорност за слободу и правду“.¹⁾

Код такве употребе синтагме „нови светски поредак“ (НСП) могу се уочити два имплицитно садржана проблема. Први се тиче питања да ли је овај поредак аутоматски успостављен са урушавањем биполарног система и завршетком идеолошке конфронтације, или тек треба да буде. Буш је рекао да се „нови свет бори да буде рођен“, јер се радило о 1990. години, када је Совјетски Савез још увек постојао. Каснија употреба ове синтагме од стране америчких званичника и већине припадника академске заједнице, међутим, готово искључиво ће се односити на светски поредак који већ постоји, тј. који је успостављен самом чињеницом трансформације биполарног међународног система у униполарни. У том поретку, САД су наводно *status quo* сила, бенигни хегемон који предводи свет у име „универзалних“ вредности, и чува то своје вођство од

1) George H. W. Bush, *Address Before a Joint Session of Congress*, 11.09.1990, Internet, <http://millercenter.org/president/bush/speeches/speech-3425>, 02/02/2016.

разних изазивача (терористи, „отпадничке“ државе, силе у успону...) који прете да поново врате човечанство уназад, у нека нова „тешка времена“, која би требало да су са победом САД у Хладном рату заувек прошла. Овакав став не одговара постхладноратовској стварности, јер између униполарног система и НСП на челу са САД као хегемомом не може се ставити знак једнакости. Нема спора да међународни систем јесте униполаран, јер моћ САД превазилази укупну моћ осталих великих сила заједно, али догод у том систему постоје и друге независне велике силе – а то су Кина и Русија – без обзира на разлику у моћи, хегемоније нема.²⁾ До поновног заоштравања односа Русије и САД упркос завршетку Хладног рата доћи ће управо онда када Русија буде схватила да Вашингтон не жели равноправни однос с њом, већ настоји да јој наметне хегемонију. У том смислу Сједињене Државе могу да буду само неко ко жели да успостави хегемонију, а не неко ко чува постојећу, а таква политика зове се *ревизионистичка*. НСП у значењу света којим доминирају САД не постоји, већ Вашингтон настоји да га успостави.

Други проблем тиче се питања моралне исправности НСП. Без обзира да ли признају свој ревизионизам, или говоре о чувању нечег што већ постоји, америчке присталице НСП сматрају да раде морално исправну ствар. Једино под њиховим вођством људи могу бити „слободнији од претње терором“, има више „мира, слободе и правде“, а „закон џунгле“ смеђује „владавина права“. Такви ставови су најжалост далеко од стварности. Од краја Хладног рата на овамо, значајан, ако не и кључни узрок што свет није ни налик ономе како га је Буш описао, лежи у понашању Сједињених Држава, конкретно у њиховим напорима да успоставе своју хегемонију, тј. НСП. И што су ближе том циљу, делује да је свет даље од прокламованих вредности. Пракса не нуди ниједан разлог да се поверује да је амерички пројекат НСП иоле морално исправнији од пређашњег настојања Адолфа Хитлера да успостави свој „Нови поредак“. Ако се погледа стање у било којој од држава у којој су САД помогле или извеле промену режима, „обојеном“ револуцијом, или директном војном интервенцијом, и упореди са пређашњим

2) Ако се за параметар економске моћи државе одреди њен номинални ГДП, у 2015. години он је за САД износио 17.968, за Кину 11.385, а за Русију (услед најновије економске кризе у којој се налази) само 1.236 милијарди долара. Извор: *World GDP Ranking 2015/Data and Charts*, Internet, <http://knoema.com/nwnfkne/world-gdp-ranking-2015-data-and-charts>, 24/02/2016. Ако се за параметар војне моћи узму годишњи војни трошкови, у 2014. они су за САД износили 609, за Кину 216, а за Русију 84 милијарде долара. Извор: *SIPRI Military Expenditure Database*, Internet, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database, 24/02/2016. Немачка, Јапан, Велика Британија и Француска не могу се посматрати као велике силе иако се за то квалификују према економској и војној моћи, јер је њихова независност у односу на САД (и у случају европских држава ЕУ као наднационалну структуру) проблематична.

стањем, све постаје јасно. Готово да нема ниједног примера да је наметање НСП донело већи „просперитет и хармонију“, а поврх свега се чини да они нигде нису ни били стварни циљ. Због овога инструментализација институција о којој ће се у наставку говорити, са правом сме да се назове и злоупотребом.

Из претходно реченог јасно је да када се каже „креатори новог светског поретка“, мисли се на Сједињене Државе. Али не само на њих. На креирању тог поретка предано ради и низ других држава, окупљених у мрежу америчких савезника-вазала, мрежу која је тренутно најгушћа на тлу Европе (нарочито Средње и Источне), Источне Азије и Блиског истока. Некада, пре Другог светског рата, ова мрежа је била сведена скоро искључиво на Западну хемисферу. На успостављању НСП раде и многе друштвене и политичке елите у државама чије званичне власти одбијају овај поредак. Ове елите управо настоје да саме или уз помоћ САД и њихових вазала сруше власти у својим земљама и замене их онима које ће бити кооперативне према НСП.

У креирање НСП укључене су – или их САД настоје укључити – и разне међународне институције. Међутим, пре тога треба укратко рећи нешто о средствима и досадашњим резултатима успостављања НСП. Средства се крећу у широком распону, од војних, преко економских, до идеолошко-пропагандних. Ако се противници НСП не могу пропагандом убедити у његову моралну исправност, наступају економска средства, која могу бити у облику поткупљивања, уцењивања, изолације, санкција... Тек на крају, ако се и она покажу неделотворним, наступају војна средства, у виду претње, а по потреби и непосредне употребе силе.

Инструментализација међународних институција, зависно од сврхе институције која је у питању, може да се сврста у све три групе средстава. Неспорно је да је у постхладноратовском периоду успостављање НСП далеко одмакло. Нарочито је напредовао његов територијални обухват, што се најбоље види упоређивањем где је некада била источна граница НАТО, а где је сада, као и ако се преброје данашњи „отпаднички“ режими у односу на оно колико их је било некад. Међутим, НСП је још увек далеко од довршења и велико је питање може ли уопште бити довршен у условима релативног опадања америчке моћи. Овом поретку се све жешће супротстављају моћне силе попут Русије и Кине, као и неке регионалне попут Ирана, Индије итд. Вероватно најзначајнији индикатор исцрпљивања простора за даље територијално напредовање америчког хегемонистичког подухвата представља успех Русије да у периоду 2008-2016. у Грузији, Украјини и Сирији на асертиван начин повуче црвене линије иза којих се неће даље повлачити.

2. ДЕФИНИЦИЈА И ТЕОРИЈСКИ ОКВИР МЕЋУНАРОДНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Међународне институције могу да се дефинишу на *ужој и шири начин*. Уска дефиниција изједначила би међународне институције са *међународним организацијама*. Према Војину Димитријевићу и Обраду Рачићу, међународне организације су „*вишестраним уговорима основани трајни институционални облици три или више држава, с посебним статусом и сталним органима, у оквиру којих се, на начин предвиђен статутима и другим основним документима организација, одвијају процеси мултилатералног преговарања и заједничког одлучивања држава-чланица у одговарајућим областима међународне сарадње*“.³⁾ Из ове дефиниције произилазе конститутивни елементи међународних организација: државе (најмање три), међународни уговор (статут), стални органи, област делатности и посебан статус (правна личност).⁴⁾ Ако би у овом раду била прихваћена таква дефиниција, у наслову би био употребљен израз „међународне организације“, уместо „међународне институције“. Но, онда би из разматрања биле искључене неке јако битне институције за ову тему. На пример, ОЕБС – која, иако у имену носи израз „организација“, то није у пуном смислу, јер јој недостаје међународни уговор о оснивању. Или, Европска унија пре Лисабонског споразума, јер до тада још није имала посебан статус (статус правног лица). У раду се не би могло бавити ни трајним институционализованим облицима повезивања држава који немају сталне органе, већ функционишу путем повремених састанака, самита и конференција (као што су Г7/8 и Г20). Требао би искључити и било који билатерални однос институционализованог карактера (нпр. Билатералну председничку комисију САД и Русије), јер дефиниција захтева најмање три државе. Са друге стране, ни широка дефиниција, према којој су институције „*сетови правила која предвиђају начине на које би државе требало међусобно да сарађују и такмиче се*“,⁵⁾ не задовољава у потпуности,

3) Обрад Рачић, Војин Димитријевић, *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 12.

4) Исто, стр. 12-14.

5) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001, стр. 8. Џон Миршајмер (*John J. Mearsheimer*) (1947-) је професор политичких наука и ко-директор Програма за међународну безбедносну политику на Универзитету у Чикагу. Професор Миршајмер је један од најпознатијих савремених теоретичара безбедности и међународне политике уопште. Објавио је пет књига: Конвенционалне претње (1983); Лидел Харт и тежина историје (1988); Трагедија политике великих сила (2001), која је преведена на осам језика; Израелски лоби и америчка спољна политика (са Стивеном Волтом, 2007), која је преведена на двадесет и један језик и *Why Leaders Lie: The Truth*

јер би се онда под институцијама подразумевало цело међународно право, или барем онај његов део где се може говорити о постојању режима у одређеним областима (нпр. режим непролиферације нуклеарног оружја, режим дипломатско-конзуларних односа...).

За потребе овог рада биће импровизирана дефиниција која би се уклопила између две наведене, а која гласи: *Међународне институције подразумевају трајне облике повезивања држава засноване на одређеним сетовима правила, у оквиру чијих сталних органа или на повременим састанцима ове државе сарађују и такмиче се у одређеним областима међународног општења*. Понуђена дефиниција довољно је широка да обухвати билатералне институције, институције без оснивачког међународног уговора, као и оне без статуса правног лица, а у исто време је и довољно уска да би искључила сетове правила без трајне институционалне структуре у виду сталних органа или повремених састанака. Дефиниција такође прихвата и то да државе не користе међународне институције само за сарадњу, већ и за такмичење и сукобљавање – а управо ово друго имају у виду они који покушавају да их инструментализују.

За проучавање међународних институција потребан је одговарајући теоријски оквир. У науци о међународним односима не постоји сагласност о томе колики је заправо значај институција у међународним односима. У овом раду се као теоријски оквир користи оно схватање међународних институција које истима придаје најмањи значај, а то је офанзивни реализам Џона Миршајмера.⁶⁾ Први разлог опредељења за ову теорију је управо у томе што она значај међународних институција сматра инструменталним, тј. у служби интереса држава које су их креирале. Утолико је и подеснија за потврђивање становишта о инструментализацији институција од стране креатора новог светског поретка, него што би то био нпр. либерални институционализам, који институцијама придаје и самостални значај. Други разлог опредељења за ову теорију јесте чињеница да је горе наведена дефиниција институција ужа од Миршајмерове, те ће његова теорија институција моћи у потпуности да се примени на оне институције које спадају у њу.

Институције за Миршајмера нису светска влада, тј. нису оне те које саме по себи принуђују државе да поштују прописана пра-

About Lying in International Politics (2011), која је преведена на десет различитих језика. Године 2003. изабран је у америчку Академију наука и уметности.

6) Миршајмерову теорију институција Владимир Трапара је тестирао у раду: Владимир Трапара, „Случај ОЕБС као тест за Миршајмерову теорију међународних институција“, у зборнику: *Четрдесет година од потписивања Хелсиншког завршног акта*, (приредили: Мина Зиројевић, Весна Ђорић), Институт за упоредно право, Београд, 2015, стр. 337-347.

вила, већ саме државе морају да направе избор да поштују правила која су створиле.⁷⁾ У том смислу, институције су само одраз расподеле моћи у систему: „Најмоћније државе у систему стварају и обликују институције да би сачувале свој удео у светској моћи, или га чак увећале“.⁸⁾ Као пример, Миршајмер наводи НАТО, сматрајући га „америчким алатом за управљање моћи у суочавању са совјетском претњом“ у условима биполарног система, те закључује да је тај савез након распада Совјетског Савеза морао или да нестане, или да се реконституише у складу са измењеном расподелом моћи у Европи.⁹⁾ Према *либералном институционализму*, главна препрека за сарадњу држава је страх од варања, а институције решавају тај проблем тако што одвраћају преваранте и штите жртве.¹⁰⁾ Либерални институционализам, међутим, игнорише другу препреку за сарадњу коју Миршајмер наводи – релативне добити.¹¹⁾ Да би поправили теорију, по Миршајмеру, либерални институционалисти морају да одговоре на питање да ли институције поспешују сарадњу држава и онда када оне брину о релативним добитима? Пошто они не мисле тако, онда треба да дефинишу области у којима државе брину искључиво о апсолутним добитима, јер једино ту институције поспешују сарадњу, тј. либерални институционализам важи једино у тим областима.¹²⁾ Изношење основних поставки Миршајмерове критике институционалних приступа може се закључити његовом оценом да је „...код институција, у ствари, најимпресивније то колико оне мало независног утицаја имају на понашање држава“,¹³⁾ као и уверењем да међународни систем „...снажно обликује понашање држава, ограничавајући количину штете коју лажна вера у институционалне теорије може да изазове“.¹⁴⁾

Где се, с обзиром на ово схватање институција, налази феномен њихове инструментализације уопште, те инструментализација институција од стране креатора НСП посебно? Она је садржана у самој сржи Миршајмеровог схватања. Ниједна држава не улази у институцију да би нешто изгубила, већ да би добила – сачувала или увећала свој удео у расподели моћи у међународним одно-

7) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, нав. дело, стр. 9.

8) Исто, стр. 13.

9) Исто, стр. 14.

10) Исто, стр. 17.

11) Исто, стр. 20.

12) Исто, стр. 21-22.

13) Исто, стр. 47.

14) Исто, стр. 49.

сима уопште. У том смислу, свака држава на неки начин настоји да инструментализује институцију за своје циљеве, али је одмах јасно да реалне изгледе на успех инструментализације имају само најмоћније државе – велике силе. Како су Сједињене Државе најмоћнија држава у данашњем систему и уједно главни креатор НСП, са великом мрежом савезника-вазала, њихово настојање да инструментализују међународне институције ради успостављања овог поретка треба посматрати као рационалну стратегију. Како, међутим, у систему поред САД постоје и друге велике силе, Вашингтону ће бити теже да инструментализује оне институције које прецизније одражавају расподелу моћи у смислу да Русији и Кини пружају права која им као великим силама припадају, него што ће то бити случај са институцијама у којима је положај ових држава слабији (или уопште нису њихове чланице). Ако САД процене да услед неуспешне инструментализације ових првих институција њихови ривали могу да стекну веће релативне добити, оне ће занемарити ове институције и тражити друге путеве успостављања НСП. Међутим, то ће учинити тек кад сасвим исцрпу могућности за инструментализацију ове врсте институција, јер им је она важна ради стицања привида легитимности. Разматрање појединачних институција које следи илустроваће разлику између поменуте две групе институција.

3. ИНСТИТУЦИЈЕ РЕЛЕВАНТНЕ ЗА НОВИ СВЕТСКИ ПОРЕДАК

Међународне институције је тешко разврстати на основу области делатности, јер многе од њих имају више тих области. Но, према оној која је водећа, у смислу да одређује суштину институције у питању, могу се разврстати на четири групе: безбедносне, политичке у ширем смислу, економске и остале (хуманитарне, културне, спортске...). Имајући у виду раније наведена средства којима се служе креатори НСП (првенствено пропагандна, економска и војна), јасно је зашто је управо оваква класификација корисна. Анализа почиње од безбедносних институција, где на првом месту ваља размотрити Уједињене нације као највећу светску међу-државну организацију.

Већ почетком деведесетих година прошлог века, САД и њихови пре свега европски савезници показали су претензије да измењену расподелу моћи у међународном систему и свој идеолошки концепт о либерално-демократском „крају историје“ уграде у саме

темеље УН. Реформа светске организације по њиховом плану требало је да претвори исту у обичну трансмисију спољнополитичке стратегије САД, да би након што буде довршена оставила УН (пре свега њен средишњи орган Савет безбедности) у положају неке врсте светске владе у оквиру НСП. Кључни инструмент овакве инструментализације УН у последњих четврт века била је и остала реинтерпретација Повеље УН у смислу релативизације неких од њених до тада „светих“ начела – попут суверене једнакости, неинтервенције, немешања у унутрашње ствари држава, територијалног интегритета – у име неких нових – као што су „одговорност за заштиту“, право на хуманитарну интервенцију, брига о људским правима итд.

Док остале чланице, пре свега Русија и Кина, нису користиле своје право вета у СБ УН да онемогуће доношење одлука у америчком интересу, инструментализација УН од стране Вашингтона била је успешна и у значајној мери је допринела успостављању НСП. Примера је много – увођење санкција СР Југославији 1992, бомбардовање Срба у БиХ 1995, спречавање реизбора Бутроса Галија и избор Кофија Анана за Генералног секретара 1996, условљавање исплате дуговања УН комплементарношћу њихових акција са америчким интересима и циљевима... само су неки од случајева у којима се америчка инструментализација УН није суочила са супротстављањем Русије и Кине. Но, постепено разочарење Русије у намере креатора НСП према њој, тј. њено схватање да она у том поретку никада неће бити третирана као равноправни партнер САД, довеле су до њеног отпора инструментализацији УН, који је све чешће почела да следи и Кина.¹⁵⁾ Од краја деведесетих до данас, Русија ће у више наврата уложити вето на одлуке СБ у америчком интересу, или због њеног противљења до гласања уопште неће ни доћи. То се догодило уочи агресије НАТО на Југославију 1999, америчко-британске инвазије Ирака 2003, више западних предлога резолуције о Сирији 2011-2013, британског предлога резолуције о „геноциду“ у Сребреници 2015, низа предлога увођења санкција неким државама итд. Управо право вета сврстава УН у другу групу институција о којима је било речи у претходном одељку, јер је њима пресликана расподела моћи у међународном систему – логично је да велике силе као кључни међународни играчи имају ово ексклузивно право.¹⁶⁾ Да Сједињеним Државама смета кад се друге

15) Занимљиво је да је Кина на своју иницијативу улагала вето у СБ УН само онда када се радило о питању Тајвана. У свим осталим случајевима би то учинила тек онда када то уради и Русија. У случајевима када би Русија била „за“ или уздржана, ни Кина не би отишла даље од уздржавања.

16) Поред САД, Русије и Кине право вета у СБ УН имају и Велика Британија и Француска. Иако се данас, као што је речено, не могу сматрати великим силама, оне то јесу биле у време оснивања УН, па им је то право накнадно тешко одузети.

велике силе „усуде“ да користе право вета противно њиховим интересима сведочи „згражавање“ њиховог представника у СБ 2012. након вета Русије и Кине на један од предлога резолуције о Сирији.¹⁷⁾

Таква врста отпора Русије и Кине не обуздава амбиције САД, већ је утрла пут политици заобилажења, односно игнорисања Уједињених нација при увођењу санкција и претњама или употреби силе против других држава. Најважнији примери – агресија на Југославију и Ирак без одобрења СБ УН – већ су наведени.

Таквих примера у новије време, међутим, има све мање. Довољно је навести да за пет година сиријског грађанског рата САД ниједном нису оствариле своје претње интервенцијом против режима у Дамаску. За ово су могућа два разлога. Први је да је Вашингтону увек било изузетно стало до легитимитета који би му за његове агресивне потезе дало одобрење УН, те се за једностране акције одлучивао тек уколико би заиста исцрпео могућности да ту подршку добије. Те једностране акције – посебно она у Ираку - прилично су поткопале легитимитет америчке спољне политике у очима светске јавности, па и најближих америчких савезника, што постаје јасно након признања новог председника САД Обама да је инвазија Ирака била грешка, те његових напора да последице те грешке исправи.¹⁸⁾ Из тог разлога се сваки будући председник САД неће моћи лако одлучити на неку нову једнострану акцију без подршке УН. Други разлог је одвојен од самих УН и тиче се веће асертивности Русије на међународној сцени. Тако се може тврдити да до интервенције против Сирије није дошло не само због одсуства подршке УН, већ и због опасности од директног сукоба са Русијом.

Разматрање инструментализације УН је најбоље завршити оценом да је она била донекле успешна само у првој постхладноратовској деценији, те је тада највише и допринела напретку на плану успостављања НСП. Међутим, каснији напредак оствариван је и заобилажењем УН, што доводи у питање корисност њихове инструментализације. Ипак, губитак легитимитета спољне политике САД након једностране инвазије Ирака показао је да неуспех инструментализације УН може итекако да нашкоди америчким амбицијама, али да им још више шкоди то када им се нека друга велика сила и ван УН супротстави на асертиван начин.

17) “U.S. ‘Disgusted’ by Russia, China Double Veto on Syria Resolution”, *Sputnik International*, 04.02.2012, Internet, <http://sputniknews.com/russia/20120204/171148969.html>, 14/10/2014.

18) Обама ће касније признати и да је либијска интервенција, изведена у његовом мандату, била грешка.

Друга безбедносна институција која заслужује пажњу јесте Организација за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС). За ОЕБС се каже да је атипична међународна организација, будући да јој недостаје правно обавезујући оснивачки уговор. Штавише, пре 1995. недостајали су јој и стални органи – од свог оснивања 1975. па до тада звала се Конференција о безбедности и сарадњи у Европи (КЕБС). Ипак, како се радило о „конференцији у континуитету“, која је одржала неколико самита, и КЕБС се може укључити у дефиницију институција која се у овом раду користи.

КЕБС је првобитно окупила хладноратовске противнике – чланице НАТО и Варшавског пакта, као и неутралне и несврстане државе на простору који ће касније бити назван евроатлантско-евроазијским, тј. „од Ванкувера до Владивостока“. Тако је још пре 40 година Европа у безбедносном смислу дефинисана широм од онога што представља у географском погледу, јер је било логично да се о безбедности континента не може разговарати, нити о њој бринути без укључивања двеју главних хладноратовских сила, од којих се једна (Совјетски Савез) само делимично налазила у Европи, а друга (Сједињене Државе) нимало (додајмо томе и северноамеричког суседа и НАТО савезника САД, Канаду). Државе оснивачи пошле су од идеје да се у оквирима ове институције, као најпогоднијег мултилатералног форума за преговоре заснованог на одлучивању консензусом, може остваривати постепено попуштање напетости у међународним односима, разрешавање наслеђених проблема (граница, мањина, мировних уговора итд.) и развијање пријатељских односа међу европским државама, као и унапређивање процеса контроле, ограничења и смањивања наоружања и оружаних снага, развоја људских права и слободне комуникације људи и идеја у Европи. Хелсиншки завршни акт, политички документ усвојен на првој конференцији 1975, представљао је крупно достигнуће у тада подељеној Европи и посредно или непосредно довео до читавог низа мултилатералних споразума у области ограничења и смањења наоружања и оружаних снага, заштите и унапређења људских права и статуса националних мањина. На основу таквог напретка, код многих европских држава јачало је уверење да КЕБС, управо због свог неблоковског карактера, може и треба да се развија као најподеснији политички оквир и кровна институција будућег система свеевропске безбедности.

Крај Хладног рата створио је нови контекст за деловање КЕБС. Повеља за нову Европу, документ којим је 1990. надograђен Хелсиншки завршни акт, својим духом и начелима која прописује наговештава нову, униполарну расподелу моћи, и интере-

се САД као преостале суперсиле.¹⁹⁾ Изрази попут људских права, демократије, владавине права, економских слобода и одговорности, доминирају овим документом, а у употребу улази синтагма „свеобухватна и недељива безбедност“.²⁰⁾ Деведесете године биле су златно доба КЕБС/ОЕБС – она у тој деценији узима запажено учешће у решавању сукоба до којих долази на постјугословенском и постсовјетском простору.²¹⁾ За ту сврху гранају се и активности институције, те ова добија и низ нових тела, попут операција на терену у конфликтним подручјима и канцеларија специјализованих за различита питања повезана са управљањем кризама и решавањем сукоба. Међутим, све ово ишло је руку под руку, заправо је и омогућено инструментализацијом институције од стране креатора НСП. Циљ ове инструментализације био је да се злоупотреби већ постојећи свеобухватни оквир европске безбедности, не би ли се обезбедио легитимитет управљању безбедношћу на континенту у америчком интересу. Док се, као у случају УН, Русија није супротстављала томе, то је пролазило и у случају ОЕБС. Тим лакше што је та организација развила низ механизма за заобилажење одлучивања консензусом, и то тамо где је најважније – у деловању на терену у конфликтним подручјима. Поменуто операције на терену и специјализоване канцеларије често делују *ad hoc* и без сталног надзора централних органа.²²⁾ Често и држава која председава ОЕБС добија прилику да делује на овај начин.

Док се на нивоу централних органа ОЕБС одлучује консензусом, те Русија може да ветира сваку одлуку која јој се не свиђа, на нивоу *ad hoc* тела САД у сваком појединачном случају *a priori* морају да профитирају више од Русије. Ово због тога што међу чланицама ОЕБС има много више држава спремних да у својим спољним политикама следе диктат САД, него Русије, па се то од-

19) Париски састанак КЕБС на врху 1990. године, први након састанка на врху у Хелсинкију, прекретница је у дотадашњем раду Конференције. Нова слика Европе у раздобљу након Хладног рата и пада „Гвоздене завесе“ тражила је нови профил КЕБС и нове облике сарадње. С тим у вези, Париска повеља за нову Европу (*Charter of Paris for a New Europe*) прекретница је у раду Конференције- њеним усвајањем државе учеснице једногласно су се определиле за развој демократских друштава утемељених на вишестраначју и тржишној економији, а сама Конференција добила је нову оперативну структуру.

20) *Charter of Paris for a New Europe*, Paris 1990, Internet, <http://www.osce.org/mc/39516?download=true>, 25/02/2016.

21) О деловању ОЕБС на југословенском простору, видети: Branislav Đorđević, Miroslav Glišić, “Organization for Security and Co-operation in Europe and the Yugoslav Crisis”, *Vojno delo*, Vol. 56, No. 4, Beograd, 2004, стр. 9-31.

22) Владимир Трапара, „Улога ОЕБС операција на терену у земљама у транзицији“, *Међународни проблеми*, год. 63, бр. 1, јануар-март 2011, стр. 100-101.

ражава и на састав и деловање *ad hoc* тела у америчком интересу и знатно чешће заузимање положаја Председавајућег од стране неке државе која ће се понашати у складу са вољом САД. Отуда временом све већа неспремност Русије да се ослони на ОЕБС за заштиту својих безбедносних интереса, јер се неформално и *ad hoc* деловање ове организације у пракси најчешће показало као инструмент анти-руског деловања Вашингтона.²³⁾ Коришћење питања људских права и политичких и других слобода (некадашња „трећа корпа“) као средство подривања руске сфере утицаја на постсовјетском простору нарочито је дошло до изражаја. Све ово је навело Русију да постепено почне да отказује подршку овом неформалном и *ad hoc* деловању, што је кулминирало затварањем Групе за помоћ ОЕБС у Чеченији 2004. и Мисије у Грузији 2009.

Русија, међутим, до данас није дигла руке од ОЕБС као кровне организације европске безбедности, тражећи решење у њеној реформи. Она ту реформу тражи почев од Истанбулског самита 1999, а кључни елемент њеног предлога састоји се у постављању ОЕБС на правну основу, тј. закључењу оснивачке повеље, чиме би ова постала типична међународна организација.²⁴⁾ У овом духу био је и критички документ који је Русија заједно са Белорусијом и Казахстаном објавила 2002.²⁵⁾ У годинама које су следиле, западне земље остале су неме на ову и друге руске иницијативе за реформу. Иако су се одазвале иницијативи бившег руског председника Медведева за вођење свеобухватног дијалога о европској безбедности, из чега се 2009. изродио Крфски процес, тај процес до данас неће дати опипљивијих резултата.²⁶⁾ Разлог је врло једноставан – ако им већ више не полази за руком да инструментализују ову институцију као некада, САД и њихови европски савезници чине све да маргинализују ОЕБС и као кључну организацију европске безбедности наметну НАТО. На овај корак им је било лакше да се одлуче него у случају УН, будући да ОЕБС има и мањи обухват и моралну снагу од УН, те им није тако преко потребна за легитими-

23) Victor-Yves Ghebali, “The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment”, in: *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues* (eds. Victor-Yves Ghebali, Daniel Warner), PSIO, HEI, Geneva, 2005, стр. 12.

24) Самит ОЕБС у Истанбулу одржан је 18-19. новембра 1999. године, у сенци управо окончане агресије НАТО на СР Југославију и отпочињања руске војне акције у Чеченији. Поред усвајања Истанбулске декларације, на самиту је потписана Повеља о европској безбедности.

25) Victor-Yves Ghebali, “The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment“, нав. дело, стр. 24-28.

26) Више о овом процесу на: *The Corfu Process*, Internet, http://www.osce.org/cio/108343_25/02/2016.

зацију спољнополитичких акција, нити имају већу моралну штету ако им она ускрати подршку. Из реченог може се закључити да је успех инструментализације ОЕБС деведесетих година прошлог века донекле допринео напретку на плану успостављања НСП, али да каснији неуспеси нису утицали на тај процес у мери у којој је то случај са УН.

Трећа, преостала безбедносна институција коју ваља размотрити је НАТО. За разлику од УН и ОЕБС, ова институција у свом чланству нема ниједну велику силу осим САД. Штавише, све остале чланице су у мањој или већој мери у вазалном односу према Вашингтону и привржене идеји о НСП. Стога је инструментализација ове институције за циљ изградње НСП била много једноставнија, а до ње је дошло у првим годинама по завршетку Хладног рата. НАТО се тада из одбрамбеног трансформисао у офанзивни војни савез са јасним циљем – да прошири и учврсти свој (политички и војни) утицај, те да наметне и по сваку цену очува средишњу улогу у новој војно-безбедносној архитектури Европе.

Од почетка деведесетих прошлог века, НАТО се налази у константној експанзији, како квантитативној (у погледу повећања броја држава чланица), тако и квалитативној (у погледу презимања на себе нових улога).²⁷⁾ Нове улоге које је НАТО за себе предвидео изменама свог стратешког концепта и повремено спроводио у пракси (најбољи практични пример је агресија на Југославију 1999.) могу се сврстати у три групе: управљање кризама, мировне операције и хуманитарне интервенције.²⁸⁾ Чињеница да је предвиђено и у пракси неколико пута спроведено обављање ових улога изван територије држава чланица НАТО, потврђује тезу да је овај војни савез изгубио карактер чисто дефанзивног, и постао офанзивни – ради проширења сфере утицаја Сједињених Држава у Европи путем успостављања доминације над њеним безбедносним пословима.²⁹⁾ Ради се, дакле, о омогућавању опстанка алијан-

27) Илустрације ради, треба рећи да је од почетка 90-тих година 20. века до данас НАТО примио у пуноправно чланство 12 земаља, а 2. децембра 2015. године и Црна Гора је званично позвана да приступи Алијанси.

28) Драган Р. Симић, *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ/Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 113. Више о најновијем стратешком концепту НАТО, усвојеном на Самиту у Лисабону 19-20. новембра 2010. године видети: Бранислав Ђорђевић, Мирослав Глишић, *Организација Северноатлантског уговора (НАТО)*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 43-60.

29) Драган Симић у том смислу даје оцену која је сасвим у духу офанзивног реализма, да се Америка после Хладног рата није повукла у изолацију, већ напротив, да користи прилику коју јој даје нови однос снага да посредством НАТО пресудно обликује безбедносни поредак у Европи. Исто, стр. 117. Према Браниславу Ђорђевићу, „Стратешки концепт НАТО представља платформу за геостратегијско напредовање,

се кроз њен двоструки излазак из дефанзивних оквира – испуњавањем нових улога изван подручја које покривају државе чланице и пријемом нових чланица, сходно максими Ричарда Лугара „*out of area, or out of bussiness*“.³⁰⁾

Логика проширења и других офанзивних активности НАТО изразито је геополитичке природе. Она је првенствено усмерена на подручје балтичког и црноморског слива, које је геополитичар Халфорд Макиндер почетком прошлог века назвао Источном Европом и установио њен значај као пречице ка овладавању пределом срца Евроазије (чији највећи део обухвата Русија), затим и читавом евроазијском копненом масом, напоследку и целим светом.³¹⁾ Проширењем НАТО на Грузију, и посебно на Украјину, САД би дошле на корак од потпуног овладавања Источном Европом, што би био преломни тренутак у процесу успостављања НСП. Русија би била потпуно избачена из игре као велика сила и равноправни учесник европске и светске безбедносне архитектуре. Овде лежи и кључни разлог зашто НАТО никада није озбиљно размотрио пријем Русије у чланство.³²⁾ Тиме би инструментализација ове институције била отежана, ако не и онемогућена, јер би се у њој осим САД нашла још једна велика сила. Без Русије у свом чланству, пак, НАТО се у потпуности своди на *par excellence* инструмент у служби НСП, чија је примарна сврха анти-руско деловање, услед чега га Русија и доживљава као претњу. Разматрање НАТО може се закључити оценом да је у питању до сада од стране креатора НСП најуспешније инструментализована институција, те да је дала и највеће резултате на плану успостављања истог.

Европска унија је прва политичка институција која ће се разматрати у раду. Данашња Европска унија резултат је напора европских држава који датира још од 1950. године – да остваре мир и безбедност на континенту путем превазилажења традиционалног стратешког надметања, те да кроз економску интеграцију унапреде

ширење (пријем нових чланица) и предислокацију респективних снага Алијансе на Југоисток и Исток Европе“. Бранислав Ђорђевић, „Геостратегијски положај као чинилац безбедности Републике Србије“, у зборнику: *Стратешки правци развоја и утврђивања положаја Србије у савременим међународним односима*, (приредили: Марко Николић, Драгољуб Тодић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 846.

30) Наведено према: Драган Р. Симић, *Наука о безбедности*, нав. дело, стр. 114.

31) Halford J. Mackinder, *Democratic Ideas and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, Faber and Faber, London, 2009 (првобитно објављено од Henry Holt and Company, New York, 1919), стр. 73-74, 120-121, 125, 150.

32) Мада се неки са Запада залажу за то, нпр. Чарлс Капчан. Видети: Charles A. Kupchan, „NATO’s Final Frontier – Why Russia Should Join the Atlantic Alliance?“, *Foreign Affairs* May/June 2010, Vol. 89, Issue 3, стр. 100-112.

и квалитет живота својих грађана.³³⁾ До данас Европска унија успела је да се битно територијално прошири укључивањем нових чланица из некадашњег Источног блока, као и да у погледу нивоа интеграције значајно надмаши особине међународне институције.³⁴⁾ Ипак, она и даље није држава у класичном смислу и по свој прилици неће то ни постати. Управо та јединственост ЕУ – чињеница да је она нешто између међународне институције и државе – носи са собом битне импликације за могућности деловања у међународним односима како ње саме, тако и њених најмоћнијих чланица. С једне стране, наднационални елементи ЕУ, захваљујући којима ова превазилази типичну међународну организацију и „имитира“ државу, спутавају самостално деловање најмоћнијих држава чланица. Са друге, то што је ЕУ и даље само „имитација“ државе, чије чланице и даље задржавају значајан део свог суверенитета, она као целина у међународним односима не може да наступа као јединствени рационални актер равноправан са државама – великим силама (САД, Русијом, Кином). Њене чланице и даље могу имати, а у пракси често и имају, противречне спољне политике – оно што се назива Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ далеко је од суштинског заједништва.³⁵⁾ Ова „заглављеност“ ЕУ између међународне институције и државе, те последице које она производи у виду ометања самосталног и јединственог деловања на међународном плану како ЕУ, тако и њених најмоћнијих држава чланица, пружају велике могућности за инструментализацију ове институције од стране креатора НСП.

Најпре, да је Европска унија јединствена држава као што није, она би имала све потребне капацитете за самостално деловање у међународним односима, те би њена инструментализација од стране САД била немогућа. Након успостављања јединственог европског тржишта и заједничке монетарне политике (поред осталог и увођењем евра као заједничке валуте), постојале су амбиције одређених политичких снага унутар ЕУ да ова на основу своје неоспорне глобалне економске снаге и утицаја изгради и потврди и свој независни политички и војно-безбедносни идентитет, не би

33) Видети: Жорж-Анри Суту, *Неизвестан савез – историја Европске заједнице*, СЛЮ, Београд, 2001, стр. 5-8.

34) Европска унија има 28 држава чланица са површином од 4.381.324 км², на којој живи преко 506 милиона становника. Европска унија има 31% удела у светском номиналном бруто домаћем производу. Важно је рећи и да је 21 чланица Европске уније истовремено и чланица НАТО.

35) Детаљније видети: Владимир Трапара, „Ограничења Заједничке спољне и безбедносне политике: коме заправо Србија треба да се прилагоди?“, у зборнику: *Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ* (приредили: Драган Ђукановић, Милош Јончић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, стр. 42-56.

ли смањила или ограничила утицај САД на Европу. Занемарено је, међутим, да ће разноликости и супротности економских и политичких интереса унутар саме Европске уније, представљати главно извориште нејединства, њеног контроверзног понашања и несналажења у остваривању тих амбиција.³⁶⁾

Главна подела међу државама чланицама која се јавила након проширења ЕУ на исток јесте она између „Нове“ и „Старе“ Европе, како ју је 2003. формулисао тадашњи секретар одбране САД, Доналд Рамсфелд. Он је исправно уочио знатно израженију проамеричку оријентацију новопримљених источноевропских чланица Уније, бивших припадница Источног блока, насупротив тежњама неких од старих чланица, међу њима и најмоћнијих – попут Француске и Немачке – да се осамостале од Вашингтона. Од тада до данас САД експлоатишу ову поделу да би спречиле да ЕУ као целина пркоси њиховој вољи. И не само то – Вашингтон инструментализује ЕУ тако што користи њене наднационалне структуре да би спутао самостално деловање појединачних држава чланица које имају вољу и капацитет за такво деловање. На пример, кад Француска или Немачка одлуче да ураде нешто у спољној политици против интереса САД, проамеричке државе „Нове“ Европе могу у органима ЕУ да блокирају такве одлуке.

Таква ситуација довела је до тога да допринос инструментализације ЕУ у успостављању НСП буде велики скоро као и допринос НАТО. Штавише, понекад када се ради о „управљању кризама“ на периферији Европе и шире, или о самом проширењу обеју институција на нове чланице, постаје тешко разлучити да ли је ту у главној улози ЕУ или НАТО. Кованица „евроатлантске интеграције“ намерно је створена да би се под плаштом племените идеје о европском јединству и жеље држава са периферије Европе да придружењем ЕУ остваре просперитет, радило на војно-политичкој експанзији САД на исток Европе, као значајном кораку у правцу успостављања НСП. Политичка условљавања нових чланица ЕУ, када се пажљивије анализирају, у себи садрже управо елементе захтева за пристајањем уз НСП. Овај процес зато у перспективи може да буде још кориснији његовим креаторима него процес проширења НАТО, јер постоје државе (попут Србије) које не би у НАТО, али пристајањем на поједине услове приступања ЕУ *de facto* би пристале и на НСП. Са друге стране, неуспех инструментализације ЕУ да на „мала врата“ оствари оно у чему НАТО не успева – тако

36) Након престанка са радом Западноевропске уније 2011, може се претпоставити да ЕУ неће располагати респективном војном силом у предстојећем периоду. Бранислав Ђорђевић, „Геостратегијски положај као чинилац безбедности Републике Србије“, нав. дело, стр. 844-845.

што би Србија или још нека држава прозрела поменуте намере и одустала од чланства под понуђеним условима – могао би озбиљно да уздрма легитимитет саме ЕУ, али и да отежа њену даљу инструментализацију, јер би њене најмоћније чланице уложиле додатни напор да самосталније делују на међународној сцени.

Од међународних политичких институција посебан значај имају Г7/8 и Г20. Г7 је међувладин форум настао седамдесетих година прошлог века са идејом да окупи тада најразвијеније економије света: Сједињене Државе, Канаду, Велику Британију, Француску, Западну Немачку, Италију и Јапан ради заштите њихових интереса у време све жешће поларизације економских односа између глобалног Севера и Југа. Са наступањем униполарног периода, ова институција ће се показати као згодно политичко средство у рукама креатора НСП за вршење политичког притиска на државе неповољнијег економског положаја, а њена инструментализација у ту сврху биће олакшана чињеницом да је сачињена од оданих савезника/вазала САД. Са очигледном жељом да увећа легитимитет и ефикасност свог политичког утицаја, Г7 1998. године у чланство прима Русију, „награђујући“ је за њену кооперативност према НСП у годинама које су претходиле. На тај начин, Г7 се трансформисе у Г8. Но, у годинама које су следиле, а услед описаног раста асертивности руске спољне политике, ову институцију постаје све теже инструментализовати, услед чега Вашингтон и његови савезници напослетку одлучују да „суспендују“ чланство Русије, што се догодило након руске анексије Крима 2014. године. Лакоћа са којом је Русија једноставно избачена из Г8 (сада поново Г7) наводи на претпоставку да би САД и њихови савезници врло радо Русију избацили и из УН и ОЕБС када би то било правно могуће, како би ову онемогућили да се супротставља њиховој инструментализацији ових институција.

Г20, пак, представља један знатно шири међународни форум, такође настао (1999) са идејом окупљања најразвијенијих економија света, али тако да осим традиционалних укључи и оне које се тек у новије време убрзано развијају, те самим тим њихов утицај на међународну политику и економију расте. Управо услед тога што прати тренд дифузије језгра светске економије на низ нових актера, за Г20 може се прогнозировать да ће полако преузети примат у односу на Г7. Тиме се може објаснити зашто се Русија није много бунила кад су је избацили из Г8 – јер у Г20 види за себе значајнији форум, из кога не могу тако лако да је избаце, будући да се у њему налази неколико центара светске економске и политичке моћи релативно или потпуно независних од Вашингтона, укључујући и све

државе BRICS.³⁷⁾ Са друге стране, иста чињеница мотивише САД да, иако ову институцију не могу тако лако да инструментализују, остану у њој и поштују њен значај. То се могло видети у септембру 2013. када је председник САД Обама, иако решен да откаже свој пут у Москву на билатерални састанак са руским председником Путином, због азила који је Русија дала одбеглом америчком обавештајцу Сноудену, једноставно морао да дође на састанак Г20 у Санкт Петербургу, где се на маргинама састао и са Путином.

Тренд померања реалног утицаја са Г7 на Г20 дугорочно би могао да допринесе разводњавању напора усмерених на успостављање НСП, јер би САД и њихови савезници све више морали да се усаглашавају са центрима моћи независним од њих, а уз све мању могућност заобилажења ове институције. Пример једне билатералне међународне институције коју је Вашингтон формирао са од њега независним центром моћи, а ипак покушао да је инструментализује, јесте Билатерална председничка комисија САД и Русије. Она је успостављена у јулу 2009. са циљем да се нови дух сарадње двеју сила, развијен у првој половини 2009. у оквиру Обамине иницијативе за „ресетовањем“ руско-америчких односа, институционализује. Како је интерес за сарадњу постојао у низу области, за сваку од њих је формирана посебна радна група у оквиру Комисије.³⁸⁾ Комисија, међутим, од повратка Путина на место председника Русије постоји само на папиру, јер се Русија успротивила управо њеној инструментализацији од стране Вашингтона, која је имала за циљ да од руских бирократа у оквиру радних група извуче уступке на које Москва у непосредном преговарању двојице председника не би пристала. Ово је било најочигледније у радној групи за цивилно друштво, којом су председавали Американац Мајкл Мекфол и Рус Владислав Сурков. Та група је и званично угашена јануара 2013, онда када су Американци видели да не могу успешно да је инструментализују ради подршке руским прозападним НВО, које су у том периоду законски проглашене за „стране агенте“.³⁹⁾

37) BRICS је међународни политичко-економски форум сачињен од Бразила, Русије, Индије, Кине и Јужноафричке Републике, држава које су се у првој деценији двадесетпрвог века одликовале убрзаним економским растом и порастом политичког утицаја и независног деловања на међународној сцени.

38) О Билатералној председничкој комисији, видети: Matthew Rojansky, *Indispensable Institutions: The Obama-Medvedev Commission and Five Decades of U.S.-Russia Dialogue*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2010.

39) Will Englund, “U.S. quits joint panel with Russia on civil society”, *The Washington Post*, 25.01.2013, Internet, http://www.washingtonpost.com/world/europe/us-quits-joint-panel-with-russia-on-civil-society/2013/01/25/eccbb102-66e9-11e2-9e1b-07db1d2ccd5b_story.html, 11/03/2016.

Од међународних економских институција биће размотрени Међународни монетарни фонд (ММФ), Светска банка и Светска трговинска организација. Међународни монетарни фонд и Светска банка од свог оснивања представљају најзначајније међународне финансијске институције за кредитирање економског развоја, реструктурирање привреда, решавање платно-билансних проблема и стабилизацију монетарних прилика многих земаља света – развијених, али и неразвијених. Због привилегованог положаја, пре свега САД и њене националне валуте (највеће учешће у фондовима ових институција, највећи број гувернера, највећа гласачка права и амерички долар као општепризнато међународно средство обрачуна и плаћања), али и других економских и финансијских сила света, кредити и други облици финансијске помоћи усмеравани су претежно државама које су прихватале стандарде тржишне привреде и либерализације трговине.

У постхладноратовском периоду постаје очигледно да се кредити и други облици помоћи ових међународних финансијских институција (преко одобравања издашних кредита и програма или њиховог ускраћивања) све више користе као моћно финансијско оружје САД и земаља Запада за наметање крајње рестриктивних монетарних захтева, неретко понижавајућих, па и уцењивачких услова монетарне стабилизације и економског развоја који, у суштини, воде у зачаран круг кредитне зависности и трајног дужничког ропства. Није тешко проникнути у то да се у дубокој позадини таквог понашања налазе настојања да се, довођењем држава у транзицији и других неразвијених земаља у овакав незавидан финансијски положај, све оне принуде на избор стандарда и модела, не само економског, него и социјалног, културног, па и политичког развоја који су у функцији глобалних интереса креатора НСП.

У том смислу, поменуте две установе су у последњих четврт века у значајној мери допринеле успостављању НСП и настављају да му доприносе. Јасно је да је и у овом случају њихова инструментализација омогућена чињеницом да у њима САД и остале западне државе имају „контролни пакет акција“. Но, исто тако је јасно и да државе које се супротстављају овом виду настојања креатора НСП да успоставе светску доминацију, имају решење у виду алтернативних начина међународног финансијског повезивања, у чему тренутно предњаче земље *BRICS*.

Са Светском трговинском организацијом (СТО) ситуација је нешто сложенија, будући да тамо нема сличног „контролног пакета“, већ се (као и у случају ОЕБС) одлучује консензусом. Ипак, у прошлости је, а и данас, и ова институција жестоко инструмен-

тализована, што је омогућено чињеницом да је консензус о најважнијим правилима која СТО прописује постигнут пре него што су државе које се супротстављају НСП примљене у њу, те су оне могле да стекну чланство само по начелу „узми или остави“. Чланство Русије у СТО је зато јако дуго одлагано – она је апликацију поднела још 1993, а званично је примљена у организацију тек 2012. (поређења ради, Кина је примљена још 2000. године). Део разлога за одуговлачење лежи у неспремности Русије да се подреди исувише либералним правилима СТО која би нашкодила њеној привреди, али је њено руководство почетком текуће деценије дефинитивно преломило у корист чланства.

Од тог тренутка између Русије и СТО стајаће искључиво политичка условљавања. Конкретно, након Руско-грузијског рата 2008. Грузија је искористила модел одлучивања консензусом да се супротстави пријему Русије у Организацију, услед спора о третирању делова међудржавне границе које је Москва посматрала као своју границу са независном Абхазијом и Јужном Осетијом. Тбилиси је захтевао да проток трговине на овим деловима границе прате међународни посматрачи. Вашингтон је притом званично подржавао чланство Русије, али су Руси сумњали у његову искреност, сматрајући да САД не притискају Тбилиси да ублажи став онолико колико би могле. Владимир Путин ће у октобру 2011. отворено оптужити западне државе да се „крију иза грузијског питања“ да би блокирале приступање Русије: „Да заиста желе да постанемо члан СТО, могли би то да учине преко ноћи“, рекао је тадашњи руски премијер.⁴⁰⁾ Почетком новембра ће напослетку бити постигнут компромис у виду договора о одашиљању на неколико граничних пунктова независних посматрача, али не оних који би представљали стране државе, већ припадника једне швајцарске приватне фирме.⁴¹⁾ Шеснаестог децембра 2011. Русија је примљена у чланство СТО, а званично је постала члан од августа 2012, након ратификације Протокола о придруживању.

Ипак, већ у јануару 2012. Руси су саопштили да би због Цексон-Веник амандмана,⁴²⁾ који је већ четири деценије стајао на путу остварења оптималног обима трговине САД и Русије, могли да

40) “Georgia on Mr. Putin’s mind”, *The Washington Post*, October 9, 2011, Internet, http://www.washingtonpost.com/opinions/georgia-on-mr-putins-mind/2011/10/07/gIQAY5daYL_story.html, 22/03/2016.

41) Ellen Barry, “Russia Declares Deal to Join Trade Group”, *International New York Times*, 03.11. 2011, Internet, http://www.nytimes.com/2011/11/03/world/europe/russia-says-it-will-join-wto-in-deal-with-georgia.html?_r=0, 22/03/2016.

42) Тзв. амандман Цексона и Веника предложен 1974. као допуна Закона о трговини САД за ограничавање трговине са социјалистичким земљама које су браниле емиграцију

одлуче да се не придржавају правила СТО у трговини са САД.⁴³⁾ Цексон-Веник амандман ускоро ће бити укинут, али сама најава Русије да би могла да се селективно придржава правила СТО довољно говори о могућности међународних институција да независно утичу на државе у ситуацији када се то коси са њиховим националним интересом. Одлучност Русије да се супротстави НСП и консензуални начин одлучивања учиниле су и СТО једном од институција чија инструментализација у новије време постаје немогућа, док неуспех исте – с обзиром на значај организације за међународну трговину – подрива напоре на успостављању НСП економским средствима.

Напоследку, ваља размотрити и једну међународну институцију која се бави културом, а то је специјализована агенција УН са облашћу надлежности у сфери културе – *UNESCO*. Пажња ће бити поклоњена случају неуспеха пријема међународно непризнатог Косова у ову институцију 2015. године.

Од једностраног проглашења независности тзв. Републике Косово 2008. западне државе на челу са САД које су ту независност признале, жестоко лобирају за чланство Косова у свим међународним институцијама, не би ли овој творевини – резултату агресије НАТО на Југославију 1999. – дале легитимитет. Тамо где се одлучује консензусом или постоји право вета, ова намера им не успева услед снажног противљења Русије и Кине независности Косова. Но, тамо где се о чланству неке државе одлучује простом или квалификованом већином чланица, шансе за пријем Косова су много веће, те је оно до данас постало члан неколико међународних институција (укључујући ММФ и Светску банку). У *UNESCO* потребна већина ипак замало није постигнута, захваљујући снажном лобирању Србије. Но, тај случај је илустративан јер показује колики значај за НСП може да има инструментализација појединих институција, односно колико неуспех инструментализације може да нашкоди пројекту његовог успостављања. Наиме, *UNESCO* није било која институција, већ је њена делатност уско повезана с оним што чини идентитет једне државе и нације. Улазак Косова у *UNESCO*, којим би српска културна баштина на његовој територији наједном постала косовска баштина, дао би легитимитет напорима креатора НСП да вештачки установе косовски национални идентитет и истргну Србији врло вредан културно-историјски аргумент којим она темељи своје право на територију Косова.

и кршиле људска права. Амандманом се забрањује продаја модерних технологија и давање кредита земљама које спречавају емиграцију.

43) Will Englund, "Not quite a foe, U.S. looms large in Russian world view", *The Washington Post*, 18.01.2012, Internet, http://www.washingtonpost.com/world/europe/not-quite-a-foe-us-looms-large-in-russian-world-view/2012/01/18/gIQA5Lp47P_story.html, 22/03/2016.

Како је разбијање постојећих националних држава са јаком традицијом независности и отпора освајачима, те њихова замена славим „банана“ државама вештачки скројеног идентитета једна од основних стратегија у успостављању НСП, то инструментализација *UNESCO* – и у случају Косова или било ком другом случају – има велики значај за креаторе овог поретка. Гласање против пријема Косова у *UNESCO* нанело је озбиљан ударац њиховим напорима, јер се показало да они немају подршку довољне већине држава света, а поготово великих и регионалних сила.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Креатори НСП, Сједињене Државе и њихови највернији савезници, инструментализују међународне институције тако што их, у мери у којој им то модел одлучивања у њима дозвољава, претварају у трансмисију сопствених интереса, међу којима је најважнији успостављање америчке глобалне хегемоније, односно НСП заснованог на „универзалним“ вредностима, којим би се управљало из једног центра – Вашингтона.

Инструментализација институција им је битна јер пројекту успостављања НСП даје привид легитимности, између осталог и тако што омогућава да и они актери који се супротстављају НСП, „заједничким“ деловањем с његовим креаторима у оквиру институција дају прећутан пристанак на исти. Ово је у већини институција које су у овом раду обрађене углавном функционисало у току деведесетих година прошлог века, делом и касније. Инструментализација је постала отежана од тренутка када Русија почиње асертивније да се супротставља плановима о НСП, након што је изгубила илузију о томе да ће је САД признати за равноправног партнера.

Суочена са америчким „варањем“ и релативним добитима, тамо где јој модел одлучивања то дозвољава Русија директно онемогућава инструментализацију (УН, ОЕБС, Г20, СТО...), а тамо где не може иницира стварање нових, алтернативних институција (*BRICS* на супрот ММФ и Светској банци, ОДКБ на супрот НАТО, Евроазијска на супрот Европској унији). Ранији успех инструментализације, нарочито неких институција, у извесној мери је допринео успостављању НСП, да би му каснији неуспеси нашкодили, пре свега услед губитка легитимитета. Ипак, упитно је колико су ови резултати последица кретања унутар самих међународних институција, а колико чињенице да је Русија, независно од институ-

ција, постала асертивнија. Ово последње уклопило би се у примењен теоријски оквир, према коме међународне институције имају минималну самосталну улогу у међународним односима, што је „ограничило количину штете“ коју је „лажна вера у институције“ нанела Русији. Међутим, како је ова анализа показала да какве-такве последице успеха/неуспеха инструментализације институција на успостављање НСП постоје, проучавање овог феномена и надаље остаје вредно научне пажње.

ЛИТЕРАТУРА

- Ђорђевић Бранислав, „Геостратегијски положај као чинилац безбедности Републике Србије“, у зборнику: *Стратешки правци развоја и утврђивања положаја Србије у савременим међународним односима* (приредили: Марко Николић, Драгољуб Тодић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 841-855.
- Ђорђевић Бранислав, Глишић Мирослав, *Организација Северноатлантског уговора (НАТО)*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
- Рачић Обрад, Димитријевић Војин, *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1988.
- Симић Драган, *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ/Факултет политичких наука, Београд, 2002.
- Суту Жорж-Анри, *Неизвестан савез – историја Европске заједнице*, СЛЮ, Београд, 2001.
- Трапара Владимир, „Ограничења Заједничке спољне и безбедносне политике: коме заправо Србија треба да се прилагоди?“, у зборнику: *Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ* (приредили: Драган Ђукановић, Милош Јончић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, стр. 42-56.
- Трапара Владимир, „Случај ОЕБС као тест за Миршајмерову теорију међународних институција“, у зборнику: *Четрдесет година од потписивања Хелсиншког завршног акта* (приредили: Мина Зиројевић, Весна Ђорић), Институт за упоредно право, Београд, 2015, стр. 337-347.
- Трапара Владимир, „Улога ОЕБС операција на терену у земљама у транзицији“, *Међународни проблеми*, год. 63, бр. 1, јануар-март 2011, стр. 99-125.
- Barry Ellen, “Russia Declares Deal to Join Trade Group”, *International New York Times*, 03.11.2011, Internet, http://www.nytimes.com/2011/11/03/world/europe/russia-says-it-will-join-wto-in-deal-with-georgia.html?_r=0, 22/03/2016.
- Bush George H. W., *Address Before a Joint Session of Congress*, 11.09.1990, Internet, <http://millercenter.org/president/bush/speeches/speech-3425>, 02/02/2016.
- Charter of Paris for a New Europe*, Paris 1990, Internet, <http://www.osce.org/mc/39516?download=true>, 25/02/2016.

- Dorđević Branislav, Glišić Miroslav, "Organization for Security and Co-operation in Europe and the Yugoslav Crisis", *Vojno delo*, Vol. 56, No. 4, Beograd, 2004, стр. 9-31.
- Englund Will, "Not quite a foe, U.S. looms large in Russian world view", *The Washington Post*, 18.01.2012, Internet, http://www.washingtonpost.com/world/europe/not-quite-a-foe-us-looks-large-in-russian-world-view/2012/01/18/gI-QA5Lp47P_story.html, 22/03/2016.
- Englund Will, "U.S. quits joint panel with Russia on civil society", *The Washington Post*, 25.01.2013, Internet, http://www.washingtonpost.com/world/europe/us-quits-joint-panel-with-russia-on-civil-society/2013/01/25/ec-cbb102-66e9-11e2-9e1b-07db1d2ccd5b_story.html, 11/03/2016.
- "Georgia on Mr. Putin's mind", *The Washington Post*, 09.10.2011, Internet, http://www.washingtonpost.com/opinions/georgia-on-mr-putins-mind/2011/10/07/gIQAY5daYL_story.html, 22/03/2016.
- Ghebal Victor-Yves, "The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment", in: *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues* (eds. Victor-Yves Ghebal, Daniel Warner), PSIO, HEI, Geneva, 2005, стр. 9-29.
- Kupchan Charles A, "NATO's Final Frontier – Why Russia Should Join the Atlantic Alliance?", *Foreign Affairs* May/June 2010, Vol. 89, Issue 3, стр. 100-112.
- Mackinder Halford J, *Democratic Ideas and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, Faber and Faber, London, 2009 (prvobitno objavljeno od Henry Holt and Company, New York, 1919).
- Mearsheimer John J, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001.
- Rojansky Matthew, *Indispensable Institutions: The Obama-Medvedev Commission and Five Decades of U.S.-Russia Dialogue*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C, 2010.
- SIPRI Military Expenditure Database*, Internet, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database, 24/02/2016.
- The Corfu Process*, Internet, <http://www.osce.org/cio/108343>, 25/08/2016.
- "U.S. 'Disgusted' by Russia, China Double Veto on Syria Resolution", *Sputnik International*, 4/2/2012, Internet, <http://sputniknews.com/russia/20120204/171148969.html>, 14/07/2016.
- World GDP Ranking 2015/Data and Charts*, Internet, <http://knoema.com/nwn-fkne/world-gdp-ranking-2015-data-and-charts>, 24/07/2016.

Branislav Djordjevic, Vladimir Trapara

INSTRUMENTALIZATION OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS IN THE ESTABLISHMENT OF A NEW WORLD ORDER

Resume

The subject of this paper is the instrumentalization of international institutions in the establishment of a new world order. The authors try to answer the questions about the model, the significance and the contribution of the instrumentalization of international institutions to the establishment of a new world order. New world order is defined as a project of the United States' hegemony, based on "universal" values. International institutions are defined as a broader concept than international organizations are, but narrower than international law and regimes. After this, recent practice of instrumentalization of the international institutions by the creators of a new world order is dealt with, using the examples from four groups of institutions: security, political, economic and the others. Offensive realist John J. Mearsheimer's theory of institutions is used as theoretical framework. The authors conclude that the instrumentalization of institutions was largely successful and gave certain contributions to the establishment of a new world order in the nineties of the last century. In the 21st century this instrumentalization is mostly unsuccessful, and this inflicts some damage to a new world order. However, the cause of the success/failure of the instrumentalization mostly lies outside of institutional framework – in Russia's submission to the West before, and its more assertive foreign policy later.

Keywords: new world order, international institutions, instrumentalization, Mearsheimer's theory of institutions, the United States, Russia

* Овај рад је примљен 13. септембра 2016. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 21. фебруара 2017. године.