

UDK: 329.12:327
Biblid: 0025-8555, 69(2017)
Vol. LXIX, br. 2–3, str. 247–261

Pregledni rad
Primljen 25. jula 2017.
Odobren 18. septembra 2017.
<https://doi.org/10.2298/MEDJP1703247P>

Teorija neoliberalnog institucionalizma na početku 21. veka: međunarodne institucije i globalno upravljanje

Dušan PROROKOVIĆ
Jelena MILIĆEVIĆ-PROROKOVIĆ¹

Apstrakt: Autori analiziraju neoliberalni institucionalizam kao četvrtu fazu razvoja teorije liberalnog institucionalizma i pokazuju da se, za razliku od prethodnih, u ovoj fazi teoretičari fokusiraju na međunarodne institucije kao samostalne aktere u međunarodnim odnosima, koje nisu samo sredstva država za ostvarivanje nacionalnih interesa, već svojim delovanjem utiču i na unutrašnju politiku u državama. U krajnjoj liniji, to vodi ka usmeravanju međunarodnih odnosa mimo realističkog „principa samopomoći” kao opredeljujućeg u ponašanju država. Drugi problem koji se nalazi u središtu pažnje analize neoliberalizma na početku 21. veka su preovlađujuća stanovišta teoretičara o fenomenu globalnog upravljanja. Države su usled globalnog upravljanja često prinuđene da deluju i mimo svojih partikularnih interesa, dajući prednost rešavanju problema kroz međunarodne institucije. Iako međunarodna politika ostaje državocentrična, na prevazilaženje anarhije kroz globalno upravljanje i utvrđivanje pravila igre u pojedinim oblastima života veći uticaj imaju nevladine organizacije i multinacionalne korporacije. Za neoliberalni institucionalizam ovo je svojevrsan izazov. U zavisnosti od objašnjenja koja će uslediti zavisi i kako će se četvrta faza razvoja liberalno institucionalističke teorije nastaviti.

Ključne reči: neoliberalni institucionalizam, međunarodne institucije, globalno upravljanje.

¹ Dušan Proroković je istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Jelena Milićević-Proroković je prvi sekretar u Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije i doktor nauka bezbednosti.

E-pošta: dusan@diplomacy.bg.ac.rs

Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. OI179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Razvoj teorije liberalnog institucionalizma

Neuspeh Društva naroda nije obeshrabrio zagovornike institucionalizma u međunarodnim odnosima. Težnje da se formira nova međunarodna organizacija univerzalnog karaktera nisu jenjavale čak i posle niza problema i izazova sa kojima se suočila prva globalna organizacija ovakvog tipa. U prilog ovoj tezi ide i uspešno insistiranje većeg broja teoretičara na formiranju nove univerzalne organizacije još tokom trajanja Drugog svetskog rata. I pored početnih neuspeha i čestog ulaganja veta od strane stalnih članica u prvim godinama postojanja Ujedinjenih nacija (UN), ova organizacija je vrlo brzo posle osnivanja zauzela važno mesto u međunarodnim odnosima. UN su postale nezaobilazne u procesima traženja mirovnih rešenja za brojne sukobe i usaglašavanja normi na kojima su definisane rezolucije i deklaracije koje čine osnovu međunarodnog pravnog sistema. Klasični liberalni pogled na međunarodne odnose se povezuje sa konceptom kolektivne bezbednosti, zahvaljujući kojem je, prema ovoj teoriji, moguće dostići, uspostaviti i očuvati mir u međunarodnoj politici kroz kontinualno unapređenje odnosa između država. Tri su osnovna načela kojima bi države trebalo da se rukovode u cilju uspostavljanja kolektivne bezbednosti: 1) da se odreknu upotrebe vojne sile u svrhu izmene tekućeg stanja u međusobnim odnosima, što implicira kako se istovremeno obavezuju i da će postojeće i buduće nesporazume rešavati miroljubivim sredstvima (pregovori, arbitraže, prihvatanje posredovanja međunarodnih organizacija, poštovanje međunarodnog prava i odluka nadležnih sudova itd); 2) da svi akteri uključeni u sistem kolektivne bezbednosti intervenišu protiv agresora, odnosno države koja nije deo sistema ili narušava njegova pravila; 3) da se teži neprestanom razvijanju poverenja i prevazilaženju straha u međusobnim odnosima.² Tako se obezbeđuje međusobno poverenje i stvaraju osnove za definisanje unisonih pravila prema kojima će se odvijati međunarodni odnosi, a koje će poštovati svi. Liberalni institucionalisti su ovu teorijsku postavku obogatili sa dva nova elementa. Prvi, da do takvog razvoja situacije može doći kroz međunarodne institucije, a pre svega formiranjem univerzalne međunarodne organizacije. I drugi, koji se podudara sa mišljenjem (neo)realista, da su države najvažniji igrači u međunarodnoj politici, te da osiguranje međunarodne bezbednosti zavisi prvenstveno od njihovog delovanja.

Povećavanjem obima sveobuhvatne saradnje – političke, ekonomske i kulturne – države kao ključni akteri međunarodnih odnosa ulaze u svojevrstan sistem organizovane međuzavisnosti, te troškovi izlaska iz tog sistema značajno prevazilaze očekivane prihode. Zbog toga države, uključujući i najmoćnije, imaju interes da

² Dragan Simić, *Reforma sektora bezbednosti*, Centar za proučavanje odbrane i bezbednosti G17 Institut, Beograd, 2003, str. 71.

održavaju sistem organizovane međuzavisnosti i poštuju definisana pravila igre. Bez formiranja univerzalne međunarodne organizacije, koja bi se starala o postizanju i očuvanju kolektivne bezbednosti, ovakva ideja je teško dostižna ili čak nemoguća. Otuda i težnja ka brzom formiranju nove organizacije koja će zameniti Društvo naroda.

Liberalni institucionalizam se razvija od pedesetih godina 20. veka istraživanjem procesa koji bi doprineli uspostavljanju sistema organizovane međuzavisnosti. Džozef Greko (Joseph Grieco) konstatuje da se mogu posmatrati četiri razvojne faze liberalnog institucionalizma.³ Prvu naziva fazom funkcionalne integracije, koja počinje odmah posle Drugog svetskog rata i odvija se tokom pedesetih godina. Teze razvijane u ovoj fazi su usmerene na ispitivanje kako uspešno povezivanje država u jednoj oblasti, može biti preneto i na druga polja delovanja. Čvršća ekonomska povezanost bi vodila ka usaglašavanju političkih ciljeva i zajedničkim percepcijama izazova, rizika i pretnji, što bi doprinelo uspostavljanju sistema kolektivne bezbednosti. Zbog toga se teži postepenom i ograničenom povezivanju država u različitim oblastima. Početkom šezdesetih godina počinje druga faza koju karakteriše ideja progresivnog povezivanja. Do ovakve vrste povezivanja dolazi zahvaljujući fenomenu tzv. preliivanja (*spill over effect*), kojim se deo delovanja država koje sarađuju u određenim oblastima prenosi na naddržavne institucije. Države ustupaju deo svojih nadležnosti međunarodnim organizacijama, odričući se dela svojih suverenih prava i tako ostvaruju kolektivnu bezbednost. Kao ilustrativni primeri se najčešće navode UN i Evropska ekonomska zajednica. Treća faza se razvija sedamdesetih godina pod uticajem Roberta Kiohejna i Džozefa Naja (Robert O. Keohane, Joseph. S. Nye) i njihove široko prihvaćene teorije složene međuzavisnosti.⁴ Dvojica autora ukazuju kako sve brži razvoj mreže transacionalnih odnosa utiče na transformaciju međunarodnih odnosa u celini. S jedne strane, to utiče na formulisanje zajedničkih ciljeva i politika i upućuje države na tešnju saradnju. S druge strane, u takvim okolnostima značaj vojne moći opada, novu ulogu dobijaju ostali vidovi delovanja država, ali i nedržavnih aktera koji postaju sve značajniji činilac međunarodne politike. Pošto je jedno od najvažnijih „ekskluzivnih prava” države između ostalih i monopol na upotrebu sile, samim smanjivanjem značaja tvrde moći (*hard power*) otvara se manevarski prostor za učešće nedržavnih aktera koji ne poseduju vojnu moć, ali su njihovi ekonomski ili politički potencijali veliki. U prvom slučaju se misli na multinacionalne korporacije, a u drugom na međunarodne organizacije, bilo vladine ili nevladine. Neoliberalni

³ Joseph Grieco, “Anarchy and Limits of Cooperation: A Realist Critique of Liberal Institutionalism”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 485–507.

⁴ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Longman, New York, 2001.

institucionalizam osamdesetih godina prošlog veka naglašava važnost međunarodnih institucija koje su sposobne da uredi međunarodne odnose i tako preduprede sukobe koji nastaju zbog anarhičnosti svetske politike.

Tokom skoro pola veka razvoja teorije liberalnog institucionalizma njeni zagovornici, dakle, ne opovrgavaju tezu realista da su međunarodni odnosi anarhični, ali umesto „realističkog pesimizma“ ostaju optimisti kako se odnosi na određeni način mogu urediti povezivanjem država preko kojeg bi se uspostavila međuzavisnost. U tom pogledu međunarodne institucije su nezaobilazni akteri koji treba da podstiču integracije i preko kojih bi se utvrđivala jasna pravila igre. Poput realista, liberalni institucionalisti ostaju na stanovištu da su države najvažniji akteri međunarodnih odnosa, ali istovremeno podvlače da države nisu jedini subjekat međunarodne politike. Sve veću ulogu igraju međunarodne organizacije, a primetan je i rapidan rast uticaja nedržavnih aktera, poput nevladinih organizacija, multinacionalnih korporacija, transnacionalnih banaka i pojedinaca. Teoretičari liberalnog institucionalizma ističu da se državni monopoli postepeno gube u raznim sferama, te da njihovo mesto polako zauzimaju drugi (nedržavni) subjekti koji dobijaju mogućnost da utiču na globalni mir i međunarodnu bezbednost. Primetan je sve veći upliv nedržavnih aktera u oblastima kao što su ekologija i zaštita životne sredine, ekonomski razvoj i međunarodna trgovina, zaštita ljudskih prava i sloboda itd. Države ovu činjenicu ne samo da moraju ukalkulisati kada realizuju svoje spoljne politike, već moraju sarađivati sa nedržavnim akterima još u fazi definisanja konkretnih politika.

Države više ne mogu same da deluju, one se ne mogu izolovati, upućene su na dogovore sa nedržavnim akterima, čak im i prepuštaju deo svojih nadležnosti, a taj proces je vidljiv kako na nacionalnom (unutar jedne države), tako i na međunarodnom nivou. Prema liberalnim institucionalistima teorija Kiohejna i Naja dobija pun smisao na početku 21. veka, kada se uz sveobuhvatnu i sveprožimajuću globalizaciju jasno uokvirava koncept složene međuzavisnosti. Tada Naj i razvija teoriju meke moći (*soft power*), koja je u međunarodnim odnosima važnija od tvrde moći. Za razvoj teorije neoliberalnog institucionalizma to je bio važan trenutak, pošto se u tim okolnostima, kada je meka moć jednako važna ili čak važnija od tvrde moći, uloga međunarodnih organizacija sasvim menja. Države svoje interese ne mogu da brane (samo) oslanjanjem na tvrdnu moć, već i ulaganjem u meku moć, odnosno učešćem u međunarodnim aktivnostima i forumima. Interes država postaje da jačaju međunarodne organizacije u kojima učestvuju i preko kojih mogu braniti i ostvarivati sopstvene (nacionalne) interese. Samim prihvatanjem ovakvog načina delovanja državne strukture su orijentisane ka dogovorima sa ostalim akterima, kroz strpljive pregovore i uspostavljanje jasnih pravila igre. Među ostalim akterima su svakako i nedržavni subjekti koji su prihvaćeni za ravnopravne partnere u brojnim oblastima.

Dešavanja tokom hladnoratovskog perioda, kada je usledio niz jednostranih akcija preduzetih od strane SAD i tadašnjeg SSSR-a, pokazuju da supersile kao najmoćniji akteri međunarodnih odnosa nemaju potrebu da u potpunosti definišu pravila igre, niti da ih se pridržavaju kada ona postoje, već samo kada i kako im to odgovara.⁵ Sličan trend je primetan i u posthladnoratovskoj eri, kada SAD sledeći nacionalne interese često zaobilaze međunarodne organizacije i deluju mimo propisanih ili uobičajenih međunarodnih standarda. Ubediti najmoćnije aktere, supersilu ili velike sile, da je neophodno podsticati saradnju i graditi kredibilne međunarodne institucije u cilju osiguranja međunarodne bezbednosti pokazuje se teškim, ponekad i neostvarivim ciljem. Akteri koji poseduju respektabilnu vojnu, ekonomsku i političku moć skloniji su tome da samostalno deluju i tako ostvaruju nacionalne interese. Zato su razmišljanja liberalnih institucionalista u prvoj deceniji 21. veka krenula u drugom smeru.

Neoliberalni institucionalizam

Neoliberalni institucionalizam predstavlja četvrtu fazu razvoja teorije liberalnog institucionalizma. Načelno posmatrano, njegove odlike su zbog toga sasvim podudarne sa stavovima i težnjama klasičnih liberalnih institucionalista: ključni akteri međunarodnih odnosa su države, promoviše se međunarodna saradnja, pristup je optimistički, a moć se posmatra kroz prizmu institucija.⁶ Prva razlika u odnosu na prethodne faze je što se u fokus stavljaju međunarodne organizacije kao samostalni igrači u međunarodnim odnosima. Džon Ajkenberi (John Ikenberry) i Džozef Greko sugerišu da je glavna svrha međunarodnih institucija da posluže kao mesta za pronalaženje rešenja za međudržavne probleme.⁷ Globalizacija je sveobuhvatna i sveprožimajuća, nove tehnologije i inovacije u gotovo svim segmentima ljudskog života povezuju svet i povećavaju stepen međuzavisnosti, ne samo između država, već i između pojedinaca. Dvojica teoretičara opisuju kako se ekonomske nedaće u Japanu negativno odražavaju na privrednu dinamiku latinskoameričkih država. Isto tako, komunistička revolucija u Hondurasu može

⁵ SAD su tako, na primer, vojno intervenisale ili se grubo mešale u unutrašnja pitanja u Vijetnamu, Grenadi, Nikaragvi i Panami, a Sovjetski savez u Mađarskoj i Čehoslovačkoj.

⁶ Christian Reus-Smit, Duncan Snidal, „Between Utopia and Reality: The Practical Discourses of International Relations”, In: Christian Reus-Smit, Duncan Snidal (Eds), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, str. 23.

⁷ Opširnije u: Joseph Grieco and John Ikenberry, *State Power and World Markets: The International Political Economy*, W.W. Norton and Co., New York, 2003.

doprineti razvoju identičnog scenarija u ostalim državama tog dela sveta. Kada bi postojali „međunarodni policajci” koji bi sprečavali neželjene scenarije, regionalna bezbednost bi bila osigurana. Podrazumeva se, uspostavljanju međunarodne policije bi prethodilo uobličavanje međunarodnih pravnih normi kojih bi se morali pridržavati svi učesnici u svetskoj politici. Ajkenberi i Greko apostrofiraju institucije kao što su UN, Međunarodni monetarni fond, Svetska banka i Svetska trgovinska organizacija, koje bi trebalo da usmeravaju države na promovisanje kooperacije u cilju rešavanja globalnih bezbednosnih i ekonomskih pitanja. Države imaju interes da to čine jer će tako moći da vode uspešniju spoljnu politiku. Države ne mogu samostalno da se nose sa izazovima, rizicima i pretnjama u savremenom, globalizovanom svetu, nego moraju međusobno da saraduju, strpljivo grade poverenje i zajedno traže rešenja. U suprotnom, ukoliko bi svaka država morala da se samostalno nosi sa problemima ne samo da je veća verovatnoća da bi došlo do rata, već bi bilo i skuplje i neizvesnije. Međunarodne institucije su zbog toga nezaobilazne, u okviru njih se sistematski sakupljaju i obrađuju informacije o globalnim pitanjima od opšteg interesa i stiče neophodno iskustvo za rešavanje problema. Iz ugla Ajkenberija i Greka teorija neoliberalnog institucionalizma „vidi institucije kao sporazume ili ugovore između aktera kojima se smanjuje neizvesnost, snižavaju se transakcioni troškovi i rešavaju problemi zajedničkog delovanja”.⁸

U tom kontekstu se uloga međunarodnih organizacija, uključujući i međudržavne, više ne sagledava samo iz perspektive „spolja ka unutra”, odnosno kako osnivači (u slučaju međudržavnih organizacija to su, naravno, države) koriste svoje članstvo za ostvarivanje određenih interesa, već i „iznutra ka spolja” – kako međunarodne organizacije utiču na transformaciju ciljeva i postupaka svojih članica, ali i međunarodnih odnosa u celini. Međunarodne organizacije imaju sopstveni identitet, procedure po kojima funkcionišu, birokratski aparat i ciljeve koji su definisani konsenzualnom odlukom osnivača, pa se samim tim u međunarodnoj politici nameću kao nezavisni i sve uticajniji igrači. Pored svega, „međunarodne institucije odražavaju napredne principe i standarde kojima se smanjuju troškovi sprovođenja multilateralnih strategija”.⁹ Naddržavne strukture preuzimaju deo nadležnosti država i učestvuju ravnopravno sa njima u međunarodnom upravljanju.

Zato se proces institucionalizacije vrši na dva različita nivoa. Prvi nivo je međunarodni i tu se ovaj proces ogleda u formiranju strukture međunarodne organizacije, određivanju ciljeva postojanja, misije i vizije, oblikovanju njenog identiteta i uspostavljanju relacija sa ostalim subjektima. Drugi nivo je nacionalni,

⁸ Ibid., p. 116.

⁹ Sean Kay, *Global Security in the Twenty-First Century: The Quest for Power and the Search for Peace*, Rowman & Littlefield, Lanham (MD), 2011, p. 60.

odnosno državni i na njemu dolazi do transformacije ili reorganizacije unutrašnjih političkih struktura pod uticajem međunarodnih institucija. Države utiču na međunarodne organizacije, većinu njih su samo države i osnovale i obezbeđuju budžete za njihovo funkcionisanje, ali je ovo dvosmeran proces pa su nacionalne institucije obavezne da prihvataju standarde i principe koje ustanovljavaju međunarodne organizacije.

Neoliberalni institucionalizam ohrabruje ove interakcije, on ih smatra korisnim za dostizanje ideala kolektivne bezbednosti. Što su međunarodne organizacije snažnije, više će uticati na nacionalni nivo, a to u krajnjoj liniji vodi ka „proterivanju politike sile iz međunarodnih odnosa”.¹⁰ Svakako, rasprave o kolektivnoj bezbednosti podrazumevaju važnost vojne moći odnosno tzv. tvrde moći, to je jedna od karakteristika međunarodnih odnosa, realnost sa kojom živimo i u krajnjoj liniji često je bez njene upotrebe ili pretnje upotrebom nemoguće osigurati bezbednost (protiv otpadničkih država, na primer). Ali, kako objašnjava Džon Bejlis (John Baylis), tu je i druga realnost, a to je da postoji niz mogućnosti za usmeravanje međunarodnih odnosa i mimo realističkog principa samopomoći kao opredeljujućeg u ponašanju država. Da bi se osigurala kolektivna bezbednost pre svega je neophodno pridržavati se dva načela. Prvog, kako države moraju odustati od korišćenja vojne moći za rešavanje *statusa quo* u međunarodnim odnosima. Takva pitanja se rešavaju preko međunarodnih institucija. I drugo, države moraju međunarodne odnose sagledavati iz šireg konteksta, ne smeju se zatvarati u paradigmu o nacionalnim interesima kao najvažnijim principima spoljnopoličkog delovanja.¹¹ Juanita Elias i Piter Sač (Juanita Elias, Peter Sutch) dodaju da su ovakvi stavovi neoliberalnih institucionalista formirani pod uticajem postpozitivističkog mišljenja kako se umesto na visoku politiku država teoretičari moraju fokusirati na normativizaciju međunarodnih odnosa u cilju prevazilaženja vestfalskog sistema i otvaranja rasprava o globalno važnim temama kakve su siromaštvo, migracije, zaštita životne sredine, verske i kulturne različitosti, rodna ravnopravnost, ljudska prava i humanitarne intervencije.¹² Postpozitivisti pokušavaju da objasne ne „kakve su stvari bile”, već „kakve trenutno jesu”, pa samim tim i kako odgovoriti na globalne izazove, rizike i pretnje.¹³ Države

¹⁰ O ideji proterivanja sile iz međunarodne politike više u: Jelena Milićević-Proroković, *Liberalni institucionalizam u međunarodnim odnosima*, Čigoja štampa, Beograd, 2008, str. 29–36.

¹¹ John Baylis, “International and Global Security in the Post-Cold War Era”, in: John Baylis and Steve Smith (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 299–324.

¹² Juanita Elias, Peter Sutch, *International Relations: The Basics*, Routledge, London, 2007, p. 14.

¹³ David McNabb, *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Approaches*, M.E. Sharpe, Armonk (NY), 2010, p. 19.

nemaju kapacitete da samostalnim delovanjem rešavaju kompleksna pitanja koja navode Elijas i Sač, te su međunarodne institucije neizbežne u svakom pogledu.

Frenk Birmen (Frank Biermann) smatra da će veći angažman međunarodnih institucija doprineti prevazilaženju anarhije, jer će institucionalna struktura implicitno ili eksplicitno uticati na ponašanje država koje će se postavljati kao racionalni akteri u međunarodnim odnosima u skladu sa definisanim pravilima koja će tokom vremena transformisati njihovu (državnu) unutrašnju politiku.¹⁴ Prema Kentu Itonu (Kent Eaton) države će svoje ciljeve stvarati u međunarodnom institucionalnom kontekstu, a ne van njega. Današnje međunarodne odnose karakteriše privremena međuzavisnost, za koju bi neorealisti rekli da potiče od stalnih uspostavljanja ravnoteža snaga (slabiji se udružuju protiv snažnijeg), a proces globalizacije oblikuje nove veze koje utiču na stvaranje trajne međugeneracijske i međudržavne povezanosti. Ovo je direktno povezano sa konceptom zavisne putanje i funkcionalne međuzavisnosti koja se odnosi na interakciju različitih društvenih, političkih i ekonomskih sistema, a sve vezano za međusobnu održivost.¹⁵ Zato su neophodne međunarodne institucije koje bi premostile jaz između ponašanja država i realnosti.

Pojedini istraživači ovu evoluciju teorije (neo)liberalnog institucionalizma vide kao istorijsku neminovnost pa je tako Inis Klod (Inis Lothar Claude) još sedamdesetih godina navodio da je to:

(...) sekularna tendencija sistematskog traganja za sredstvima koja će svet učiniti sigurnijim mestom prebivanja. Ona može podbaciti i sramno iščeznuti. Ali ako održi impuls koji je stvorila u dvadesetom veku, ona može uticati na transformaciju ljudskih odnosa na ovoj planeti koji će, u nekom neodređenom trenutku opravdati tvrđenje da se svetom može upravljati – da je čovečanstvo postalo zajednica u kojoj je moguć poredak, promovisanje pravde i uspostavljanje uslova dobrog života koji je za Aristotela bio vrhovni cilj politike.¹⁶

Vodeći se ovim objašnjenjem neoliberalni institucionalisti navode da osnovni razlog zbog kojeg dosadašnje međunarodne institucije nisu uspele u tom poduhvatu je zato što nisu bile dobro organizovane. One su više služile kao „servis država”, a manje su delovale kao subjekti međunarodnih odnosa. Sa promenom

¹⁴ Frank Bierman, “Earth System Governance: The Challenge for Social Science”, *Global Governance Working Paper*, No. 19, The Global Governance Project, Amsterdam, 2006, pp. 11–25.

¹⁵ Kent Eaton, “Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Post Authoritarian Chile”, *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 2, 2004, pp. 218–244.

¹⁶ Navedeno prema: Čarls Kegli i Judžin Vitkof, *Svetska politika: trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka i Diplomatska akademija, Beograd, 2004, str. 862.

njihove uloge menja se i karakter međunarodnih odnosa, a međunarodno upravljanje postaje realnost.

Kako bi se ovaj proces dodatno podržao, neoliberalni realisti predlažu da se države koncentrišu na dugoročnu korist, a ne na kratkoročna sukobljavanja. Saradnja se uvek isplati i zato je neophodno strpljivo tražiti rešenja za tekuće krize i sukobe. Uloga međunarodnih institucija u tome je nezaobilazna, pošto one dugo sakupljaju iskustva i znanje kako prevazilaziti međudržavne probleme i postavljati dugoročne ciljeve. Proklamovanje politike reciprociteta, koji se temelji na obrascu „čini drugima ono što želiš da drugi čine tebi”, važan je korak u radu međunarodnih institucija jer se tako države usmeravaju na konstruktivno delovanje.

Neoliberalni institucionalizam i globalno upravljanje

Neoliberalni institucionalisti sve češće upotrebljavaju novi pojam – međunarodno upravljanje (*international governance*), koji predstavlja i svojevrsnu zamenu za međunarodne odnose. Međunarodni odnosi se prema njihovom mišljenju oblikuju i usmeravaju kroz međunarodno upravljanje. Kako naglašava Artur Stin (Arthur Stein)

(...) bez obzira na neslaganje oko definicija, pogleda na to da li se radi o starom ili novom fenomenu i njegovom tačnom uticaju, u stvarnosti je nemoguće prikriti sve veći broj i sve veću ulogu međunarodnih institucija. U kojoj meri i koliko adekvatno ove institucije međunarodnog upravljanja ukroćuju anarhiju otvoreno je pitanje, ali čitav svet svedoči o povećavanju nadnacionalnog upravljanja, koje su stvorile države i u kojem države sve više žive. Razumevanje i objašnjavanje međunarodne politike sve više uključuje sagledavanje uloge međunarodnih institucija.¹⁷

U engleskom jeziku se pravi jasna razlika između pojmova *government* i *governance*. U slovenskim jezicima su ti pojmovi često sinonimi, pa se suština može izgubiti. Kako objašnjava Džejms Rozenau (James Rosenau) razlika nije samo stilska već suštinska, jer se pojmom *government* podrazumeva „tradicionalno vladanje” koje uključuje političke autoritete – državne institucije, vladu i javnu upravu i samo po sebi je povezano sa određenim stepenima kontrole i nadziranja, dok *governance* označava proces kroz koji institucije koordiniraju i kontrolišu nezavisne društvene odnose u odsustvu političkog autoriteta. To je slučaj sa

¹⁷ Arthur Stein, “Neoliberal Institutionalism”, in: Christian Reus-Smit and Duncan Snidal (eds), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 201.

međunarodnim institucijama koje svojim delovanjem oblikuju „globalnu javnu politiku” kakva do sada nije postojala. Prema njegovom mišljenju, globalno upravljanje će iznedriti globalnu javnu politiku, univerzalnu po karakteru i zasnovanoj na vrednostima koje će deliti stanovnici svih država. U ovaj proces su uključene međunarodne institucije, ali kroz njih ne samo države već i nedržavni akteri. Na pitanjima zaštite životne sredine i klimatskih promena su globalne nevladine organizacije poput Grinpisa (*Greenpeace*) ili Svetske fondacije za prirodu (*World Wildlife Fund*) daleko aktivnije od država i pojedine teme agresivno nameću na dnevni red raznih međunarodnih organizacija.

Rozenau dopunjuje tezu o postepenom uokviravanju globalne javne politike konceptom postinternacionalizma. Sve veći broj procesa u međunarodnoj politici se odvija bez direktnog uključivanja država, pa često i protiv njihovih jasno iskazanih interesa, što navodi ovog teoretičara na konstruisanje teze kako će u „postinternacionalnoj budućnosti” sve veći značaj imati nedržavni akteri, a u tome im u punoj meri mogu pomoći postojeće i nove međunarodne institucije.¹⁸

Kako navode Kiohejn i Naj, institucionalistička paradigma ima i svoj neorealistički i neoliberalni pristup.¹⁹ Oba pravca smatraju države za najvažnije aktere međunarodnih odnosa. Međutim, pored svih razlika koje postoje između dveju škola mišljenja, sve je veći jaz i kada se raspravlja o fenomenu globalnog upravljanja. Neorealisti ostaju čvrsto na stanovištu da se uloga država ne menja, te da su i nedržavni akteri u većoj ili manjoj meri angažovani u funkciji ostvarivanja državnih politika. Nasuprot tome, neoliberalni teoretičari insistiraju na tezi da se međunarodni odnosi menjaju, te da je mesto države u svetskoj politici danas sasvim drugačije nego što je bilo u prethodnim decenijama. Države ostaju samo jedan od aktera, često ne i najvažniji, a pored njih se javljaju sve uticajnije strukture poput međunarodnih korporacija, transnacionalnih banaka, nevladinih organizacija i interesno povezanih grupa. Kompleksna međuzavisnost se danas tiče ne samo država, već i nedržavnih aktera koji imaju svoje potrebe, interese, ciljeve i strategije. Posmatrano sa neoliberalnog aspekta, međunarodne institucije će biti efikasne u globalnom upravljanju samo ukoliko pored država otvore vrata i za nedržavne aktere. Nedržavni akteri, dakle, treba da postanu međunarodni igrači sa jednakim pravom glasa kao i države.

Reč je o dva nepomirljiva stava. Za razliku od klasičnog liberalnog viđenja međunarodnih odnosa, koje se gradilo od 16. veka, a prema kojem je postojanje

¹⁸ James Rosenau, “Beyond Postinternationalism”, in: Heidi Hobs (ed.), *Pondering Postinternationalism: A Paradigm for 21st Century*, State University of New York Press, Albany, 2000, pp. 219–237.

¹⁹ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Longman, New York, 2001.

države bilo neophodnost, jer se samo na takav način mogla štiti sloboda pojedinaca i od drugih pojedinaca i od same države, na kraju 20. veka se novim liberalnim viđenjem najpre podstiče slabljenje države preko insistiranja za povećavanjem međuzavisnosti, a zatim neoliberali širom otvaraju vrata i za nove, nedržavne aktere. Delovanje preko nedržavnih i nevladinih aktera postaje jednako važno kao i delovanje države, u klasičnom smislu reči, preko institucija i sa aparatom kojim raspolaže (...) Institucijama koje se razvijaju kroz koncept neoliberalizma utvrđuju se nova pravila igre, obavezuju se svi akteri u međunarodnim odnosima na određeno ponašanje, preciziraju se uloge i očekivanja od njih, a pre svega se to tiče država. Kao najveću prepreku ostvarivanju svojih ideja neoliberali upravo vide tradicionalnu državu, čiji je uticaj potrebno umanjiti.²⁰

Kao teorija koja je na svojevrsnoj sredokraći između (neo)realizma i (neo)liberalizma, neoliberalni institucionalizam se našao u iskušenju: kako odgovoriti na pitanje globalnog upravljanja? S jedne strane, zajedno sa neorealizmom, neoliberalni institucionalizam je „državocentrična teorija kojom se pokušava opisati ponašanje država kao najvažnijih aktera međunarodnih odnosa.”²¹ S druge strane, kao teorijski pravac koji je usmeren na objašnjavanje teze da se vestfalski sistem može prevazići drugačijim delovanjem država i većom ulogom međunarodnih institucija neoliberalni institucionalizam je mnogo bliži stavovima neoliberala. Vestfalski sistem se transformiše pod uticajem nedržavnih aktera, koji deluju i mimo i unutar međunarodnih institucija. Kraju vestfalskog poretka, ako ga bude bilo, više će doprineti nedržavni akteri, svojim učešćem u procesu globalnog upravljanja, nego države koje će promeniti svoja stanovišta i odreći se tradicionalnog pogleda na međunarodne odnose.

U ovom pogledu zaključak Rolanda Danrojtera (Roland Dannreuther) kako je očuvanje NATO-a i posle nestanka sovjetske pretnje „potvrda da bi međunarodna saradnja mogla prevazići realističke razloge za formiranje te institucije” deluje preterano optimistički ili čak sasvim pogrešno.²² NATO je posle nestanka sovjetske pretnje nastavio politiku proširenja, što je dovelo do oštre konfrontacije sa Rusijom, ali i sve češćih neslaganja između SAD i evropskih država. Pozicioniranje NATO u istočnoevropskom regionu je upravo potvrdilo realistička objašnjenja, a za približavanje stavova SAD i Rusije u posthladnoratovskoj eri veći doprinos su dale

²⁰ Dušan Proroković, „Neoliberalni fundamentalizam i evrointegracije: primer Balkana”, *Međunarodna politika*, god. LXVI, br. 1158–1159, april–septembar 2015, str. 11.

²¹ Thomas Ward, *The Ethics of Destruction: norms and force in international relations*, Cornell University Press, Ithaca, 2001, p. 10.

²² Roland Dannreuther, *International Security: The Contemporary Agenda*, Polity, Cambridge, 2007, p. 39.

nevladine organizacije i multinacionalne korporacije insistirajući na usklađivanju određenih pravnih normi i strateških stremljenja. Države se ponašaju kao i uvek kroz istoriju, oslanjajući se na „politiku samopomoći” u cilju ostvarivanja nacionalnih interesa. Kada im međunarodne institucije u tome mogu pomoći, njihovo delovanje se promovise i u njih se investira. U suprotnom, međunarodne institucije najčešće ostaju prepuštene same sebi i van dometa ključnih tokova u međunarodnoj politici. Ilustrativni primer za ovu tvrdnju je sudbina OEBS-a tokom osamdesetih godina 20. veka, međunarodne organizacije koja je trebalo da definiše jedinstvena pravila igre u severnoj hemisferi, a koja je posle raspada Sovjetskog saveza jednostavno postala suvišna.

Nesumnjivo, globalizacija čini svoje i međunarodne institucije utiču na oblikovanje „globalne javne politike”, ali to nije rezultat racionalnog izbora i dobrovoljnog odricanja država od politike samopomoći, već pre svega sve snažnijeg uticaja nedržavnih aktera na međunarodnu politiku.

Zaključak

Neoliberalni institucionalizam se i na početku 21. veka temelji na tri davno utvrđene teze: prvoj, da su međunarodni odnosi anarhični; drugoj, da je međunarodna politika u suštini „državocentrična”; i trećoj, da u prevazilaženju anarhije posebnu ulogu treba da odigraju međunarodne institucije. Nastavljajući se na teorije funkcionalne integracije, progresivnog povezivanja i složene međuzavisnosti, zagovornici ovog koncepta insistiraju na međunarodnim institucijama koje će imati svoj identitet i nadležnosti i delovati kao nezavisni akteri svetske politike, što će u krajnjoj liniji dovesti do unutrašnjih transformacija političkih sistema u okviru država i izmeniti karakter svetske politike. Tako se ostvaruje stremljenje ka kolektivnoj bezbednosti, koja postaje ostvariva, a broj otpadničkih država bi vremenom postajao sve manji jer bi protiv njih reagovali svi ostali. Rukovodeći se racionalnim izborom, države će postajati deo sistema kolektivne bezbednosti, jer su troškovi delovanja u njemu daleko niži. Primeri Evropske unije tokom devedesetih godina i OEBS-a osamdesetih godina minulog veka su u dobroj meri potvrđivali ove zaključke. Međutim, niz događaja sa početka tekućeg veka ne idu u prilog ovim tezama. Između ostalog to je slučaj i sa samom Unijom, pošto je Velika Britanija odlučila da je napusti, i sa NATO-om koji je nastavio da funkcioniše kao i ranije, te BRIKS-a – multilateralnog aranžmana koji je uspostavljen da bi se pravila ravnoteža snaga u svetskoj politici prema SAD.

Međunarodne institucije služe državama da sprovedu svoje politike i akteri koji raspolažu sa najvećim vojnim, ekonomskim i političkim potencijalima pokazuju sposobnost da nameću teme koje su im od interesa. Globalizacija bez sumnje postaje ireverzibilan proces i države, ma kakve i kolike sile bile, nisu u mogućnosti da ignorišu mnogobrojne izazove, rizike i pretnje po globalnu bezbednost. Globalno upravljanje postaje realnost. Zbog toga su države često prinuđene da deluju i mimo svojih partikularnih interesa, dajući prednost rešavanju problema kroz međunarodne institucije. Do ovakvog raspleta, ipak, uglavnom ili uopšte ne dolazi zbog odluka država, već zahvaljujući aktivnostima nedržavnih aktera. Mada međunarodna politika ostaje državocentrična, na prevazilaženje anarhije kroz globalno upravljanje i utvrđivanje pravila igre u pojedinim oblastima života veći uticaj imaju nevladine organizacije i multinacionalne korporacije. Ovo je izazov za neoliberalni institucionalizam, koji se nalazi u vrlo osetljivoj fazi razvoja. Zagovornici ovog teorijskog koncepta će morati da ponude odgovore na pitanje kako vide ulogu nedržavnih aktera u globalnom upravljanju, jer od toga zavisi i delovanje međunarodnih institucija. U tom kontekstu, liberalni institucionalizam se nalazi između dominirajućih (nepomirljivih) stavova neorealista i neoliberala.

Bibliografija

- Baylis, John, "International and Global Security in the Post-Cold War Era", in: John Baylis, Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 299–324.
- Bierman, Frank, "Earth System Governance: The Challenge for Social Science", *Global Governance Working Paper*, No. 19, The Global Governance Project, Amsterdam, 2006.
- Dannreuther, Roland, *International Security: The Contemporary Agenda*, Polity, Cambridge, 2007.
- Eaton, Kent, "Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Post Authoritarian Chile", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 2, 2004, pp. 218–244.
- Elias, Juanita, Sutch, Peter, *International Relations: The Basics*, Routledge, London, 2007.
- Grieco, Joseph M., Ikenberry, John G., *State Power and World Markets: The International Political Economy*, W.W. Norton and Co., New York, 2003.
- Kay, Sean, *Global Security in the Twenty-First Century: The Quest for Power and the Search for Peace*, Rowman & Littlefield, Lanham (MD), 2011.

- Kegli, Čarls, Vitkof, Judžin, *Svetska politika: trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka i Diplomatska akademija, Beograd, 2004.
- Keohane, Robert, Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, Longman, New York, 2001.
- McNabb, David E., *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Approaches*, M.E. Sharpe, Armonk (NY), 2010.
- Милићевић-Пророковић, Јелена, *Либерални институционализам у међународним односима*, Чигоја штампа, Београд, 2008.
- Owens, Patricia, Smith, Steve, "Alternative Approaches to International Theory", in: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 271–293.
- Proroković, Dušan, „Neoliberalni fundamentalizam i evrointegracije: primer Balkana”, *Međunarodna politika*, god. LXVI, br. 1158–1159, april–septembar 2015, str. 5–17.
- Reus-Smit, Christian, Snidal, Duncan, "Between Utopia and Reality: The Practical Discourses of International Relations", in: Christian Reus-Smit, Duncan Snidal (eds), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 3–40.
- Rosenau, James, "Beyond Postinternationalism", in: Heidi Hobs (ed.), *Pondering Postinternationalism: A Paradigm for 21st Century*, State University of New York Press, Albany, 2000, pp. 219–237.
- Rosenau, James, "Change, Complexity and Governance in Globalized Space", in: Jan Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Simić, Dragan, *Reforma sektora bezbednosti*, Centar za proučavanje odbrane i bezbednosti G17 Institut, Beograd, 2003.
- Stein, Arthur, "Neoliberal Institutionalism", in: Christian Reus-Smit and Duncan Snidal (eds), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 201–221.
- Thomas, Ward, *The Ethics of Destruction: Norms and Force in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

Dušan PROROKOVIĆ, Jelena MILIĆEVIĆ-PROROKOVIĆ

**THE THEORY OF NEOLIBERAL INSTITUTIONALISM AT THE BEGINNING
OF XXI CENTURY: INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND GLOBAL GOVERNANCE**

Abstract: Neoliberal institutionalism represents the fourth phase in the development of the liberal institutionalism theory. Unlike the previous ones, at this stage of development, theorists focus on international institutions as independent actors in international relations, which are not only the means for the states to realize their national interests, but also influence internal policy in the countries. Ultimately, this leads to seeing the international relations outside the realistic “self-help principle” as ones defining the behavior of states. The ambiguity in the further positioning of neoliberal institutionalism is regarding the phenomenon of global governance. The global governance is becoming reality. Because of this, states are often forced to act beyond their particular interests, giving priority to solving problems through international institutions. However, this largely does not happen due to state decisions, but thanks to the activities of non-state actors. Although the international politics stay state-centered, nongovernmental organizations and multinational corporations have more influence in overcoming anarchy through global governance and the establishment of rules of the game in certain areas of life. For neoliberal institutionalism, this presents somewhat a challenge. The development of the fourth phase of the liberal institutionalism will depend on future explanations regarding the relation to global governance.

Key words: neoliberal institutionalism, international institutions, global governance.