

STRATEGIJE U EKSTERNOM STATEBUILDING-U STRATEGIES IN THE EXTERNAL STATEBUILDING

Mr Neven Klepo

Rezime: Paradigme strategija eksternog Statebuilding-a su već postojale u političkom i naučnom diskursu o raznim intervencijama Međunarodne zajednice nakon drugog svjetskog rata. Ujedinjeni narodi i drugi akteri Međunarodne zajednice su učili kroz praksu i neintencionalno primjenjivali razne strategije, dok su u naučnom diskursu prevladale analize pojedinačnih aktivnosti tih aktera bez apstrahiranja i izrađivanja strateških pristupa.⁹⁴ Nakon terorističkih napada 11. septembra 2001. godine se promijenio naučni diskurs, pogotovo zbog novog shvatanja o potrebi strateških planova za intervenciju u fragilnim državama, koje su gledane kao faktor koji ugrožava sigurnost u međunarodnom sistemu država. U zadnjih deset godina su obavljene mnogobrojne analize, koje samo predlažu jednu pojedinačnu strategiju kao i one koje daju opširan pregled najznačajnijih strategija.

Ključne riječi: Statebuilding, država, Ujedinjeni narodi

Abstract: Various paradigms of the strategies of the external Statebuilding have already existed in the political and scientific discourse on the various interventions of the International community after World War II. The United Nations and other actors of the International community learned through practice and unintentionally applied different strategies, while in the area of the scientific discourse the most dominant were the analysis of the individual activities of these actors without any abstraction and producing the strategic approaches. After the terrorist attacks that happened on September 11, 2001, the scientific discourse has changed, especially because of the new understanding of the need for the strategic plans for intervention in the fragile states, which are seen as a factor that threatens the security of the international system of states. In the last ten years, numerous analyzes have been performed, those that suggest a single strategy and those that provide a comprehensive overview of the most important strategies. The most important individual recommendations for a strategy in the external Statebuilding give the well-known political scientists - Francis Fukuyama and Michael Ignatieff. The important German Think Tank "Stiftung für Wissenschaft und Politik" declared in 2008 the study on the Statebuilding, the main strategies and demands for the foreign policy of the Federal Republic of Germany. Despite that literature, the discourse on the strategies is still at the beginning and requires further investigation. In particular, the links between the external Statebuilding and other related concepts such as the Nation and Peacebuilding are not sufficiently clear yet.

Uvod

Najpoznatije pojedinačne preporuke za strategiju u eksternom Statebuilding-u daju poznati politolozi Francis Fukuyama⁹⁵ i Michael Ignatieff⁹⁶. Važni Njemački Think Tank „Stiftung für Wissenschaft und Politik“ je objavio 2008. godine studiju o Statebuilding-u, glavnim strategijama i zahtjevima za vanjsku politiku Savezne Republike Njemačke.⁹⁷ I pored te literature je diskurs o strategijama još uvijek na početku i zahtjeva dalje istraživanje. Naročito veze između eksternog Statebuilding-a i drugim povezanim konceptima kao što su Nation - i Peacebuilding još nisu dovoljno jasni.

Eksterni Statebuilding opisuje proces stvaranja jedne dugotrajno funkcionalne države, koja može samostalno održavati monopol sile unutar svoje državne teritorije, uz pomoć raznih eksternih aktera Međunarodne zajednice. Ne podrazumijeva se osnivanje jedne nove države, nego izgradnja državne institucionalne srži i promjena državnosti – to znači jedno održivo jačanje državnih struktura i institucija kroz intervenciju eksternih aktera u fragilnim i oslabljenim državama.⁹⁸ Fragilnost države uključuje gubitak ili nedovoljno razvijanje glavnih državnih funkcija kontrole, reguliranja i sposobnosti djelovanja vlade. Taj proces slabljenja državnih institucija je praćen jednim bržim ili sporijim tokom gubitka legitimiteta u državnom

⁹⁴ Simon Chesterman, *You, the people. The United Nations, transitional administration and state-building*. Oxford 2006, str. 238.

⁹⁵ Francis Fukuyama, *Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik*. Berlin 2006.

⁹⁶ Michael Ignatieff, *Empire Lite. Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. London 2003.

⁹⁷ Ulrich Schneckener, *Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik*. Stiftung für Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 10, Berlin 2007.

⁹⁸ Definiciju Statebuilding vidi npr. Schneckener, *Statebuilding*, S. 15 i Jochen Hippler, *Gewaltkonflikte, Konfliktprävention und Nationenbildung – Hintergründe eines politischen Konzepts*. U: Jochen Hippler (ur.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Bonn 2003, str. 14-30, ovdje: str. 22 sl.

sistemu.⁹⁹ To smanjivanje državnog legitimiteta je prva pretpostavka za intervenciju eksternih aktera. Cilj eksternih aktera je sa jedne strane pomoći fragilnoj državi da (opet) uspostavi potrebnu jačinu državnih kapaciteta. Sa druge strane oni imaju vlastiti interes da uklone moguće opasnosti, koje su već nastale ili koje nastaju kroz gubitak državnih funkcija kao što su organizirani kriminal, terorizam ili oružani konflikti, koji ne ugrožavaju samo sigurnost tih država nego i stabilnost međunarodnog sistema.¹⁰⁰ Druga osnova za intervenciju eksternih aktera je premisa da je znanje o načinu funkcionisanja liberalno-demokratskih država prenosivo.¹⁰¹ Intenzitet, ciljevi i instrumenti intervencije se razlikuju od strateškog pristupa, kao što će biti pokazano.

Strategije u eksternom Statebuilding-u

Iako je diskurs o strategijama eksternih intervencija još na početku, tri su prevladavajuće strategije prepoznatljive. Ti koncepti se mogu kategorizirati u okviru postojećih teorija međunarodnih odnosa, jer u zavisnosti od ugla gledanja pokazuju različite intencije, ciljeve kao i različit pogled na svijet njihovih zastupnika.¹⁰² U sljedećim djelovima članka slijedi skica najznačajnijih strategija u eksternom „Statebuilding-u“.¹⁰³ Korišteni pojmovi „razvojna strategija“ i „imperialna strategija“ su preuzeti iz rada Jochena Hipplera¹⁰⁴, dok je termin „separatistička strategija“, koja je uglavnom obrađena u radu Roberta Bellonia¹⁰⁵, formulirana od autora.

Razvojna strategija

Jedna funkcionalna liberalno-demokratska država može se samo stvoriti kroz lokalne aktere što je prva pretpostavka razvojne strategije.¹⁰⁶ Toj premisi slijedi glavni uzor strategije, pomoći domaćim snagama u izgradnji državnih struktura i institucija.¹⁰⁷ Da se nebi ugrožavali ili čak razrušili potencijali lokalnog rukovodstva i unutrašnjih institucija kroz direktnu intervenciju eksternih aktera u politički i društveni sistem¹⁰⁸, trebaju eksterni pomagači dati unutrašnjim akterima dovoljno slobodnog prostora, kako bi unutrašnje državne snage mogle stvoriti i etablirati jednu „Demokratiju na svoj način“.¹⁰⁹ Jedna stabilna demokratska država zahtjeva lokalno vodstvo, koje ima sposobnost i znanje o modernim liberalnim demokratskim principima i snosi odgovornost prema stanovništvu. Dalje su potrebne za tu državu *individualne i prikladne* unutrašnje institucije, koje se *ne* mogu sa strane eksternih aktera njihvana ponuditi.¹¹⁰ Iz tih razloga je principu demokratskog sudjelovanja stanovništva te države i njihovog političkog rukovodstva data prednost pred stvaranjem pravne države i funkcionalnim institucijama.¹¹¹

Međunarodna zajednica ima tri zadatka u razvojnoj strategiji. Izbori su glavni uvjet za legitimno djelovanje lokalnog političkog rukovodstva u demokratskoj državi. Prvi zadatak je zbog toga organizovanje zakonitih, slobodnih izbora kao i osiguranje političkih prava građana kroz eksterne aktere, kako bi se uspostavila legitimna vlada države.¹¹² Pogotovo Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) ali i Ujedinjeni narodi su razvili u zadnje tri decenije dovoljne kapacitete za provođenje izbora u najlošijim mogućim okolnostima, kao na primjer nakon jednog oružanog konflikta.¹¹³ Nakon izbora političkog rukovodstva države, drugi je zadatak eksternih aktera podupiranje spremnosti lokalnog stanovništva da što više

⁹⁹ Schneckener, *Statebuilding*, str. 7.

¹⁰⁰ David Chandler, *State-Building in Bosnia: The Limits of 'Informal Trusteeship'*. U: *International Journal of Peace Studies*, Volume 11, Number 1, Spring/Summer 2006, str. 17-38, ovdje str. 19sl.

¹⁰¹ Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 51sl.

¹⁰² Schneckener, *Statebuilding*, str. 15. Za primjenu kategorizaciju vidi tabelu „pregled strategija“.

¹⁰³ Analiza strategija je rezultat apstrakcije naučne literature o statebuildingu i intervencije u Bosni i Hercegovini, koji su dio istraživanja autora u okviru završenog magistarskog rada i priprema doktorske disertacije na temu „Strategije eksternog Nationbuilding na probi. Percepcija međunarodne zajednice u bosansko-hercegovačkim opštinama“.

¹⁰⁴ Jochen Hippler, *Gewaltkonflikte*, str. 19.

¹⁰⁵ Roberto Belloni, *State Building and International Intervention in Bosnia*. London, New York 2007, str. 33-37.

¹⁰⁶ Isto, ovdje: str. 37.

¹⁰⁷ Jochen Hippler, *Nationalstaaten aus der Retorte? Nation-Building zwischen militärischer Intervention, Krisenprävention und Entwicklungspolitik*. U: Jochen Hippler (ur.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Bonn 2003, str. 245-270, ovdje: str. 260.

¹⁰⁸ Belloni, *State Building*, str. 37.

¹⁰⁹ Marius Søberg, *Empowering Local Elites in Bosnia and Herzegovina. The Dayton Decade*. U: *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, No. 3, May/June 2006, str. 44-58, ovdje: str. 47.

¹¹⁰ Belloni, *State Building*, str. 37.

¹¹¹ Ulrich Schneckener, *Fragile Staatlichkeit und State-Building. Begriffe, Konzepte und Analyseformen*. U: Marianne Beisheim, Gunnar Folke Schuppert (ur.), *Staatszerfall und Governance*. Baden-Baden 2007, str. 98-121, ovdje: str. 116.

¹¹² Schneckener, *Statebuilding*, str. 20.

¹¹³ Chesterman, *People*, str. 205.

kooperativno i konstruktivno u političkoj i društvenoj zajednici učestvuje.¹¹⁴ Učestvovanje građana ima važan značaj, jer treba pokrenuti jedan kolektivni proces učenja o načinu funkcionisanja demokratskih institucija kao i pravno prikladnim običajima ponašanja i postupcima građana u jednom liberalno-demokratskom sistemu.¹¹⁵ Za ostvarenje tog zadatka eksterni eksperti mogu nuditi sa jedne strane znanje o stvaranju potrebnih struktura civilnog društva. Sa druge strane se jačanje civilnog društva podržava kroz finansijsku podršku eksternih aktera civilnog društva.¹¹⁶ Treći, i u početku Statebuilding-a najznačajniji zadatak razvojne strategije, je poboljšanje sposobnosti unutrašnjeg rukovodstva da samostalno provede potrebne postupke za jačanje državnih kapaciteta.¹¹⁷ Kapacitet ili jačina države „obuhvata sposobnost formuliranja i izvedbe politike, donošenja zakona, eficientnu upravu (zakona) sa minimumom birokratije, sprječavanja zloupotrebe položaja, korupcije i potkupljivanja, garantovanja visokog stepena transparentnosti i odgovornosti vladajućih institucija, i najvažnije, *prisiljavanja* na poštivanje zakona.“¹¹⁸ Dva glavna instrumenta razvojne strategije se koriste za rješenje tih komplikovanih zahtjeva: kondicionalitet i eksterna ekspertiza. Kondicionalitet opisuje princip ponude značajnih finansijskih sredstava, koji su povezani sa uvjetima za podržanu državu. Ti uvjeti imaju smisao da stimuliraju reformski proces unutar države.¹¹⁹ Mora se naglasiti da cilj kondicionaliteta nije prisiljeni državni preustroj, nego jedna smjernica za samostalnu reorganizaciju jedne oslabljene države kroz lokalnu vladu. Važna podrška tog principa je ponuda ekspertize sa jedne strane o razvoju državnih struktura i pogotovu sa druge strane o razvoju ekonomskog sektora.¹²⁰

Glavni akteri u procesu Statebuildinga su svi lokalni politički faktori dok Međunarodna zajednica zauzima jednu podržavajuću i pasivnu ulogu. Pogled u razvojnoj strategiji je usmjeren na način podjele materijalnih sredstava kao i ekspertize, ne na konačno stanje državne obnove, jer je rezultat Statebuilding-a u odgovornosti lokalnog stanovništva. Cilj razvojne strategije je trajna društvena i ekonomska stabilizacija jedne zemlje i jačanje njenog državljanstva kroz pasivnu pomoć raznih aktera Međunarodne zajednice. Dugoročno jačanje državnih kapaciteta treba osigurati mir i stabilitet unutar države kao ,takoder, i u regionu.¹²¹

Tri faktora su značajna za uspjeh razvojne strategije: Prvi važni faktor je odgovor na pitanje, da li uspijeva kroz eksternu pomoć jasno objasniti stanovništvu prava i obaveze građana u demokratiji i da li stanovništvo primjenjuje stečeno znanje u političkom životu. Kao fundament demokratske države su građani odgovorni za izbor svog rukovodstva. Karakter tih rukovodećih aktera je naime druga varijabla za uspjeh razvojne paradigme. „Status-quo snage“, koje odbijaju ili se ambivalentno suočavaju sa promjenama, ali i „troublemaker“, koji sprječavaju reforme za jačanje državljanstva, predstavljaju veliku poteškoću za uspjeh razvojne strategije. Ako građani većinski podržavaju te snage u izborima, onda su instrumenti razvojne strategije skoro nedjelotvorne. Uspješno primjenjivanje razvojne strategije zahtjeva „Change agents“ u političkom rukovodstvu države, koji podržavaju reformski proces za ukupno poboljšanje stanja njihove zemlje. Ipak je moguće u nekoj mjeri kroz pozitivno poticanje, koje je vezano za uvjete državne reforme, to jeste kroz instrument kondicionaliteta, oživjeti jedan pozitivan razvoj u državi i tako potpomoći važnim „Change Agents“ unutar političkog sistema države.¹²² Treći i najznačajniji faktor za uspjeh razvojne strategije je što veća potražnja internih aktera za institucionalnim reformama. Ako postoji jedna izražena potreba za jačanje državnih kapaciteta od strane domaćeg rukovodstva razvojna strategija, predstavlja jedan uspješan koncept za eksterni statebuilding. Ako ne postoji potražnja za reformu državnosti unutar lokalnog društva, tada je jedini instrument za generiranje potrebne potražnje ponuda kredita ili drugih programa za ekonomsko razvijanje, koji su vezani za važne reforme. Instrument kondicionaliteta otkazuje, „sve dok ne postoji potreba za reforme sa strane elite jedne zemlje (...). Ako ne postoji odgovarajuća unutrašnja potreba, ne uspijeva donošenje uvjeta.“¹²³ Iz tog razloga je jedan veliki nedostatak razvojne strategije jaka zavisnost eksternog statebuilding-a od domaćeg političkog rukovodstva. Postoji opasnost da u oslabljenu državu investirani resursi ostanu nedjelatni, ako interni akteri ne namjeravaju promjenu Statusa quo. U većem broju

¹¹⁴ Schneckener, *Staatlichkeit*, str. 116.

¹¹⁵ Katrin Bergholz, *Demokratie von unten oder von außen? Bürgerbeteiligung und externe Demokratieförderung in Bosnien und Herzegowina*. U: *Südosteuropa Mitteilungen*. 01/2007, str. 89-98, ovdje: str. 91.

¹¹⁶ Isto, ovdje: str. 98.

¹¹⁷ Schneckener, *Staatlichkeit*, str. 118.

¹¹⁸ Prijevod sa njemačkog jezika od autora. Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 23.

¹¹⁹ Chesterman, *People*, str. 118. Pogotovu Evropska Unija koristi princip kondicionaliteta u procesu pridruživanja novih mogućih kandidata, vidi npr. Antje Helmerich, *Der Westliche Balkan vor den Toren der Europäischen Union*. U: Ellen Bos, Jürgen Dieringer (ur.), *Die Genese einer Union der 27*. Wiesbaden 2008, str. 351-377.

¹²⁰ Vidi i Berit Bliesemann de Guevara, *Externes State-Building in Bosnien und Herzegowina. Anstoß zur (Re-)Institutionalisierung des Staates oder Katalysator paralleler Strukturen*. In: *Kakanien revisited*. 02.02.2005, str. 1-12. Online: <http://www.kakanien.ac.at/beitr/theorie/BBliesemanndeGuevara1.pdf> [mart 2009], ovdje: str. 7sl.

¹²¹ Vidi Vedran Džihic, *Nation-Building in Bosnien und Herzegowina. Eine Bilanz neun Jahre nach Dayton*. U: Erich Reiter, Predrag Jureković (ur.), *Bosnien und Herzegowina. Europas Balkanpolitik auf dem Prüfstand*. Baden-Baden 2005, str. 15-31, ovdje: str. 16 sl.

¹²² Za razlike karaktera političkog rukovodstva vidi Schneckener, *Staatlichkeit*, str. 114 sl.

¹²³ Prijevod sa njemačkog jezika od autora. Francis Fukuyama tvrdi da je Statebuilding u najčešćim slučajevima uspješan, gdje postoji dovoljna potražnja u društvu za institucionalnim reformama. Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 57.

slučajeva je ključni interes državnog rukovodstva održavanje režima i time vlastitog položaja u političkom sistemu¹²⁴, zbog čega su mogućnosti proizvodnje reformske politike koristeći razvojnu strategiju male. Jedna mogućnost za djelovanje protiv tog deficita na državnom nivou je jače podržavanje komponente civilnog društva i kao spomenuto obrazovanje građana o načinu rada liberalno-demokratske države. Međutim postoji, kroz koncentraciju eksterne podrške na strukturu civilnog društva, i opasnost da se potpomaže stvaranje paralelnih struktura unutar društva i političkog sistema¹²⁵, koje nose novi potencijal za konflikte i usporavaju izgradnju stabilne državnosti.

Najveća prednost razvojne strategije je legitimitet ne samo u političkom i međunarodnopravnom smislu, nego i iz moralnog pogleda, jer je glavni cilj podrška jedne oslabljene države. Dalje je taj cilj uspoređeno sa drugim strateškim pristupima sa relativno malim ulaganjem resursa i vlastitim učestvovanjem eksternih aktera ostvarljiv, jer lokalne snage sprovode samostalno potrebnu reformsku politiku.¹²⁶ Vlastiti personalni i institucionalni potencijali države se koriste kroz velik stepen samostalnosti, dok je trošak eksternih aktera relativno mali. To samostalno djelovanje može čak stvoriti svijest u stanovništvu da je postidjeni razvoj države uspjeh zajedničkog truda i tako pojačati društvenu integraciju unutar države. Zbog pozitivnog odnosa između velikog legitimiteta nasuprot relativno malog ulaganja sredstava ima razvojna strategija najviše zastupnika u politici i nauci.

Imperijalistička strategija

Paradigma imperijalističke strategije ima dvije premise. Prva pretpostavka je: unutrašnjopolitički događaji oslabljenih država dotiču u velikoj mjeri i druge članove međunarodnog sistema¹²⁷, jer npr. proizvode val izbjeglica, koji su privučeni od ekonomsko jakih država, ili čak (neintendirano) terorističke grupe. Ako od strane te fragilne države potiče opasnost za druge države ili za red u međunarodnom sistemu, gubi ona svoje pravo samoodređenja. Zbog toga eksterni akteri, koji su ugroženi kroz posljedice slabosti te države, dobijaju pravo da preuzmu upravu države, kako bi državne kapacitete izgradili toliko da osiguraju da nikada više ne nastaje opasnost od te države.¹²⁸ Formalno država zadrži svoju nezavisnost, ali taj „novi Imperij“ stvara jednu novu vrstu „sub-sovereignty“. ¹²⁹ Michael Ignatieff govori o „Imperiji“, jer samo hegemonialna sila kao što su Sjedinjene Američke Države posjeduju dovoljne (vojne) kapacitete da rješavaju probleme oslabljenih država.¹³⁰

Druga premisa kaže da je intervencija u unutrašnje poslove oslabljene države potrebna, jer se izgradnja pravne države, demokratskih struktura i ekonomskog razvoja može savladati samo kroz eksterne aktere pošto stanovništvo fragilnih država nema tradiciju miroljubivog rješavanja sukoba i nije upoznato sa demokratskim principima.¹³¹ Zato što se demokratija ne može samo kroz razvojnu pomoć, kao što tvrde zastupnici razvojne strategije, uspostaviti je „opšte poznato znanje, da su institucije kritična varijabla u razvoju.“¹³² Glavni zadatak eksternih aktera je zbog toga provođenje liberalnih vrijednosti i stvaranje institucionalnih kapaciteta kroz direktno preuzimanje egzekutivne i legislativne vlasti.¹³³

Stav davanja prednosti institucionalizaciji ispred liberalizacije temelji se na konstataciji da je znanje o stvaranju funkcionalnih institucija prenosivo na oslabljene države.¹³⁴ Dalje, tvrde zastupnici imperijalističke strategije, da djelatne funkcionalne institucije utiču pozitivno na ponašanje lokalnih aktera i unaprjeđuju kolektivni proces učenja o načinu djelovanja liberalno demokratskog sistema.¹³⁵ Kako bi se taj proces započeo i stvorio jedan za lokalni okvir prikladan politički sistem, potrebno je lokalne aktere aktivno uključiti u izgradnju institucionalnih državnih struktura. „What help local people need from their temporary imperial rulers should be up to them. They should be the ones who decide what kinds of democracy, rule of law and stability of property can be successfully absorbed in their culture and context.“¹³⁶ Potrebno je naglasiti razliku između imperijalističke i razvojne strategije, jer obje paradigme ističu važnost sudjelovanja lokalnih političkih aktera u obnovi državnosti: Dok je pretpostavka razvojne strategije da lokalni akteri mogu *samo*

¹²⁴ Christoph Zürcher, *When Governance meets Troubled States*. U: Marianne Beisheim, Gunnar Folke Schuppert (ur.), *Staatszerfall und Governance*. Baden-Baden 2007, str. 11-27, ovdje: str. 22sl.

¹²⁵ Schneckener, *Statebuilding*, str. 20.

¹²⁶ Hippler, *Nationalstaaten*, str. 260.

¹²⁷ Vidi Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 131.

¹²⁸ Isto, ovdje: str. 140.

¹²⁹ Ignatieff, *Empire Lite*, str. 22.

¹³⁰ Isto, ovdje: str. 11.

¹³¹ Isto, ovdje: str. 112 sl., i Belloni, *State Building*, S. 29.

¹³² Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 39.

¹³³ Belloni, *State Building*, str. 30.

¹³⁴ Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 51 sl.

¹³⁵ Schneckener, *Statebuilding*, str. 17.

¹³⁶ Ignatieff, *Empire Lite*, str. 24.

sami realizirati potrebne reforme države, zastupnici imperijalističke strategije tvrde da *samo eksterni akteri* mogu ostvariti jačanje državnih kapaciteta, zapravo želje lokalnog društva kroz direktnu intervenciju.

Upravu oslabljene države može preuzeti samo jedna vodeća država ili grupa država. Michael Ignatieff govori o „američkoj Imperiji“, u kojoj američka kooperacija sa drugim državama samo daje izgled multilateralizma iz legitimatorskih razloga.¹³⁷ Uloga upravitelja, koju zauzima vodeća država ili jedna regionalna organizacija, omogućava koordinaciju eksternih aktera, kako bi se osigurala efikasnost intervencije i uklonila opasnost da lokalne grupe ne izigraju razne međunarodne pomagače međusobno.¹³⁸ Efikasna koordinacija u intervenciji uključenih država i međunarodnih organizacija je jedan od ključnih izazova za uspjeh imperijalističke strategije, koji u praksi još uvijek nije riješen.¹³⁹

Nakon što je intervencijska sila postavila institucionalni okvir za demokratski razvoj države, traži „imperative of self-determination“ da se vrati državna vlast u ruke domaćeg rukovodstva.¹⁴⁰ Razvoj liberalne kulture u političkom vodstvu kao i u društvu su pri tome fundament za implementaciju demokratije.¹⁴¹ Drugačije rečeno, potrebna je svijest pozitivnog djelovanja funkcionalnih institucija u stanovništvu prije što se prvi izbori mogu provesti.

Motivacija za trošak znatnih financijskih sredstava za razvijanje jedne „tuđe“ države ima dvije dimenzije: moralnu i političke sigurnosti. Moralna motivacija je kao u razvojnoj strategiji, pomoći jednoj oslabljenoj državi kod razvoja svojih kapaciteta i omogućiti siromašnim državama da se ekonomski razvijaju.¹⁴² Nasuprot razvojne strategije imperijalistički koncept sadrži i motivaciju razdijeljenim društvima pomoći „to reconcile, to bind up their wounds and transcend a painful past. This is what gives the imperial projects its moral allure.“¹⁴³ Sigurnosni aspekt je ipak centralna intencija eksternog statebuilding-a: Intervencija u imperijalističkoj strategiji služi za uklanjanje opasnosti, koja od fragilnih država potiče i stvaranje stabilnog okruženja. Dugoročno je razvoj državnih kapaciteta oslabljenih država u interesu intervencijskih aktera, jer se tako trajno osigurava sigurnost vlastite države.¹⁴⁴ Iz uspješne imperijalističke strategije „znači. slijedi jedna obostrana win-win-situacija: sa jedne strane se trajno osigurava vlastita sigurnost učestvujućih država, sa druge strane se jačaju institucionalne strukture oslabljene države.“¹⁴⁵

Uspjeh imperijalističke strategije zavisi od resursa i strpljivosti skupa u statebuilding zahvatajućih aktera. Okvirni uvjeti budžeta i ograničeni vojni kapaciteti intervencionista su važne determinante imperijalističke paradigme.¹⁴⁶ Uspješni statebuilding zahtjeva dovoljna financijska sredstva, personalne kapacitete i pogotovo hrabrost eksternih rukovodioca da se ne daju korumpirati kroz dodijeljenu moć da vladaju drugom državom. Zadnji faktor za uspjeh imperijalističke strategije je odobrenje lokalnog stanovništva za direktnu intervenciju stranih država i međunarodnih organizacija u unutrašnje poslove njihove zemlje.¹⁴⁷ Otpor ili odbijanje stanovništva otežavaju statebuilding, što dovodi do produžetka uprave eksternih aktera ili čak do neuspjeha cijelog statebuilding-projekta.

Relativno pasivna uloga domaćeg rukovodstva u praksi je velika mana imperijalističke strategije. Tim se uzima lokalnim snagama mogućnost da preuzmu odgovornost za svoju državu, da direktno utiču na izgradnju državnih struktura i da unesu svoj politički „know-how“ u proces statebuilding-a.¹⁴⁸ „Imperial power should be used to keep these zones [zone fragilne državnosti] free of external interference and aggression as well as internal civil war. But it must be the local political authorities who rule in fact as well as name. At the moment, empire lite does neither: it neither provides a stable long-term security guarantee, nor creates the conditions under which local leadership takes over.“¹⁴⁹ Prvobitni cilj eksternih aktera bi trebao biti izgradnja kapaciteta, a ne ponuda tih kapaciteta kao jednu uslugu. Za razvijene intervencioniste je lakše i financijski povoljnije nuditi usluge koje kompenziraju deficite oslabljene države, nego da razvijaju potrebne kapacitete, jer imaju bolje strukture za popunjavanje konkretnih deficitarnih polja uspoređeno sa fragilnim državama.¹⁵⁰ Zbog visokog troška intervencije projekt statebuildinga prijeto da postane jedan „imperialism in a hurry“¹⁵¹, u kojem eksterni akteri probaju što brže dodijeliti potrebne kapacitete kako bi zemlju što brže napustili. Kod

¹³⁷ Isto, ovdje: str. 16.

¹³⁸ Belloni, *State Buildin*, str. 30.

¹³⁹ Vidi Chesterman, *People*, str. 192-198.

¹⁴⁰ Ignatieff, *Empire Lite*, str. 22.

¹⁴¹ Søberg, *local Elites*, str. 46.

¹⁴² Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 140.

¹⁴³ Ignatieff, *Empire Lite*, str. 32.

¹⁴⁴ Vidi isto, ovdje: str. 109 i Hippler, *Nationalstaaten*, str. 254.

¹⁴⁵ Vidi Ignatieff, *Empire Lite*, str. 23.

¹⁴⁶ Hippler, *Nationalstaaten*, str. 257 sl.

¹⁴⁷ Isto, ovdje: str. 256 sl.

¹⁴⁸ Vidi Zürcher, *Governance*, str. 26 i Belloni, *State Building*, str. 32.

¹⁴⁹ Ignatieff, *Empire Lite*, str. 126.

¹⁵⁰ Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 63-65.

¹⁵¹ Ignatieff, *Empire Lite*, str. 22.

takvog ubrzanog djelovanja postoji velika opasnost da će biti uzaludan pokušaj nameta liberalnih vrijednosti i demokratije – pogotovo gledajući na konačno neodgovoreno pitanje, da li su institucije i vrijednosti liberalnog zapada uopšte univerzalno primjenjive.¹⁵² Dalje, eksterni akteri teže zbog visokog troška intervencije ostvarujući imperijalističku strategiju da samo onda djeluju gdje uspješni statebuilding iz vojnog i političkog pogleda vjerovatno pokriva troškove.¹⁵³

Još jedna bitna mana imperijalističke strategije je nedostajuća legitimatorska osnova. Intervencija država i međunarodnih organizacija u unutrašnje poslove jedne suverene države je zasigurno dvojbena. Više od toga, primat institucionalizacije pred liberalizacijom pretpostavlja da se demokratske procedure i princip pravne države ukine, kako bi opet bile uvedene demokratske strukture i funkcionalna pravna država.¹⁵⁴ Zbog toga intervenciji nedostaje ne samo legitimitet na međunarodnom nivou, nego vodi do zbunjujuće igre za domaće stanovništvo. Ostaje nejasan aspekt imperijalističke strategije, da li je izgradnja državnih kapaciteta sa nedemokratskim sredstvima legitimna. Ali naročito nakon terorističkih napada 11. septembra 2011. godine mijenja se svijest za opasnost vlastite sigurnosti u zapadnim državama, koja potiče od oslabljenih država, zbog čega upotreba čak i nedemokratskih sredstava za jačanje tih država izgleda u međuvremenu legitimna.¹⁵⁵

Dok razvojna strategija samo ograničeno može proizvesti potražnju za reformama, velika je prednost imperijalističke strategije da je ta potreba kroz neposrednu političku moć iz vanjskog izvora ostvarljiva.¹⁵⁶ Iz tog razloga je imperijalistička strategija primjenjiva i na fragilne države sa „status-quo snagama“ i „troublemaker“ kao i na države sa razdijeljenim društvom. Ako iz jedne oslabljene države kroz intervenciju postane stabilna liberalno-demokratska država niko neće pitati za prividna nelegitimna sredstva statebuilding-a. „Nobody likes empires, but there are some problems for which there are only imperial solutions“.¹⁵⁷

Separatistička strategija

Separatistička strategija gleda stvaranje etničko homogenih nacionalnih država kao jednu neminovnu potrebu istorijskog razvoja.¹⁵⁸ Ratovi trebaju zato ići svojim putem bez vanjske intervencije, jer je mir sa jednim jasnim pobjednikom, koji ostvaruje svoju viziju izmirenja, naj dugotrajniji. Po toj paradigmi dogovoreni sporazumi sa (novo)uređenom ravnotežom moći i sa pravom na veto svake pojedinačne grupe mogu ugrožavati stabilitet i mir u državi, jer ratne grupacije nastoje dalje na ostvarenju svojih interesa i tako povećavaju vjerovatnoću za nove ratne sukobe.¹⁵⁹ Ta paradigma je iz pragmatičnih i moralnih razloga jako opaka. Sa moralne strane ne smije nijedna država i Međunarodna organizacija ravnodušno gledati masovno ubijanje, silovanje, proganjanje i druga zla bez djelovanja. Jedan jednostavni pragmatični razlog za što brže zaustavljanje ratova je postojanje hemijskog, biološkog i atomskog oružja, koji ugrožavaju sigurnost jedne na prvi pogled, u konflikt ne umiješane zemlje. Dalje se konflikti ne rješavaju neizbježno vojnom pobjedom, jer i nakon vojnog poraza gubitnik može nastaviti (nasilan) otpor protiv države.¹⁶⁰ Iz tih razloga nemiješanje u rat de facto više nije opcija za međunarodnu politiku.

Pristup separatističke strategije za eksterni statebuilding je podjela države sa razdijeljenim društvom i spriječavanje separatističkih pokreta kroz stvaranje država za svaku pojedinačnu nacionalnu grupu, kako bi se svaka nacionalna jedinica mogla ubuduće samostalno razvijati. „Rather than forcing ethnic groups to share an unwanted state, international agencies should favour groups' separation along clear lines and the creation of defensible borders. While the immediate human costs of this policy might be high, the long-term effects are more conducive to peace and stability.“¹⁶¹ Umjesto da se nametne jedan zajednički identitet na stanovništvo, separatistička strategija traži od Međunarodne zajednice odobrenje za stvaranje novih granica¹⁶², ako nacionalni koncepti raznih grupa unutar države nisu kompatibilni i sprječavaju stvaranje jedne multinacionalne države. Pogotovo nakon oružanog konflikta, u kojem su razne ratne grupacije usmjerene na promjenu ili stvaranje granica, postavljaju zastupnici ove paradigme pitanje, da li je dugotrajno pomirenje

¹⁵² Vidi Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 45 sl.

¹⁵³ Ignatieff, *Empire Lite*, str. 111.

¹⁵⁴ Belloni, *State Building*, str. 30.

¹⁵⁵ Schneckener, *Staatlichkeit*, str. 99f.

¹⁵⁶ Fukuyama, *Staaten bauen*, str. 57.

¹⁵⁷ Ignatieff, *Empire Lite*, str. 11.

¹⁵⁸ Belloni, *Statebuilding*, str. 33.

¹⁵⁹ Isto, ovdje: str. 37sl.

¹⁶⁰ Isto.

¹⁶¹ Isto, ovdje: str. 33.

¹⁶² Marina Ottaway, *Nation-Building. U: Foreign Policy*, No. 132, September - Oktober, 2002, str. 16-24, ovdje: str. 17.

moguće bez promjena tih granica.¹⁶³ U jednom okviru sa neeficijentnom centralnom vladom i blokiranom legislativom teže će nacionalne grupacije da osiguraju svoju vlastitu sigurnost, što stvara sigurnosnu dilemu unutar društva.¹⁶⁴ U okolnostima sigurnosne dileme su kompromisna rješenja jako teško ostvarljiva ili dolaze do ne najpovoljnijih dogovora, jer je otežano grupama anticipirati stvarne interese pregovornih partnera. Zbog toga je nestabilnost i opozicija, prateći argumentaciju separatističke paradigme, jedna posljedica ako se ne priznaju nacionalna opredjeljenost svih grupa u zemlji od strane eksternih aktera.¹⁶⁵

Separatistička strategija ima jako malo zastupnika u naučnoj literaturi, jer se protivi osnovnom načelu Međunarodne zajednice, podržavanja multietničkih država, kako bi se uzela i najmanja prilika onim nacionalnim pokretima, koji vode do ratova i progona.¹⁶⁶ Dalje, mana ove strategije je velika potreba finansijskih i vojnih resursa od strane vanjskih aktera, koji su potrebne za teritorijalnu razmjenu stanovništva i osiguranje novih granica. Velika opasnost pri tome je da se dobronamjerna razmjena stanovništva ne pretvori u etničko čišćenje. Zato što očuvanje raznolikosti ima prioritet u eksternim intervencijama, koriste se druga sredstva za priznanje nacionalnih grupa unutar jedne države. Visok stepen teritorijalne autonomije omogućuje svim nacionalnim grupama da svoje vlastite interese ostvaruju, dok na državnom nivou moraju sve nacionalne jedinice učestvovati u političkom procesu traženja zajedničkih kompromisnih rješenja. Ta mješavina između konsocijalizacije i federalnog sistema predstavlja prevladajuću paradigmu za reorganizaciju političkog sistema u državama sa razdijeljenim društvom i preoblikovanu alternativu razvojne strategije.¹⁶⁷ Ali i taj poboljšani nacrt ima kao prvo manu, jer postoji trajna opasnost secesije kroz odobrenje velikog stepena teritorijalne autonomije. Kao drugo, vjerovatna je politika blokade na državnom nivou od strane nekadašnjih neprijatelja, koji imaju jako malo zajedničkih interesa za kompromis. Najveći izazov separatističke strategije je pogotovo stvaranje granica između nacionalnih jedinica, sa kojim će svaka pojedinačna grupa biti zadovoljna. Potrebno je primjetiti da separatistička strategija podcijenjuje ulogu eksternih aktera, koji kao medijatori mogu uticati na sigurnosnu dilemu i tako omogućavaju kroz svoje djelovanje pomirenje između ratnih neprijatelja.¹⁶⁸

Separatistička strategija može biti uspješna ako se uspostavi konsocijativni, federalni politički sistem uz pomoć eksternih aktera sa jedne strane i ako nacionalne grupe akceptiraju novouspostavljeni sistem sa teritorijalnom podjelom. Sa druge strane zavisi od uspjeha Međunarodne zajednice na početku eksternog statebuildinga da potpomogne pomirenje unutar društva i relevantnih političkih grupa.

Zaključak

Predstavljene strateške paradigme pokazuju samo skicu mogućih alternativa za statebuilding. U uvodu spomenute analize drugih naučnika imaju različit pristup kategorizaciji strategija. Ovaj članak pokušava sažeti u naučnoj literaturi prisutne nacрте i tako ponuditi jedan novi raspored strategija eksternog statebuilding-a. Prikazani pregled je privremeni rezultat istraživanja, koje je u toku.

Separatistička strategija za razliku od druge dvije paradigme ne ostavlja dojam jednog konzistentnog konstrukta. Pristup argumentacije za separatističku strategiju nije dovoljno prostran, jer ne uzima u obzir važne aspekte statebuildinga. Očekivanje da će se kroz podjelu postojećih nacionalno homogenih država izgradnja potrebnih kapaciteta samostalno od strane domaćeg političkog rukovodstva postići je naivno. Dobar početak za dalju diskusiju o separatističkoj strategiji može biti kombinacija sistema konsocijalizacije i federalne države sa razmišljanjem o ulozi eksternih i domaćih aktera u izgradnji tog sistema. Nakon etabliranja takvog političkog sistema zamislivo je da se dalje postupi instrumentima razvojne strategije ili da se izmijenjena separatistička strategija uvrsti u koncept razvojne strategije.

Razvojna i imperijalistička strategija su u naučnoj literaturi daleko bolje koncepcionalno obrađene. Ali ipak je potrebno dalje precizirati oba strateška pristupa, kako bi se ubuduće olakšao statebuilding fragilnih država. Važno je uspostaviti mogućnost anticipacije obostranih intencija i očekivanja za eksterne aktere kao i za lokalno stanovništvo i njihove političke rukovodioce, kako bi se statebuilding mogao obaviti što brže i sa što manjim troškom.

¹⁶³ Vidi Erich Reiter, *Die Balkanpolitik Europas. Schwächen des Konfliktlösungsmodells für Bosnien und Herzegowina*. U: Erich Reiter, Predrag Jureković (ur.), *Bosnien und Herzegowina. Europas Balkanpolitik auf dem Prüfstand*. Baden-Baden 2005, str. 63-73, ovdje: str. 65.

¹⁶⁴ Belloni, *State Building*, str. 33.

¹⁶⁵ Vidi David Chandler, *Bosnia. Faking Democracy After Dayton*. 2. Auflage, London 2000, str. 170.

¹⁶⁶ Reiter, *Balkanpolitik*, str. 67.

¹⁶⁷ Prikaz mehanizama uređenja političkih sistema sa razdijeljenim društvom vidi Joanna, Pfaff-Czarnecka, *Demokratisierung und Nation-Building in „geteilten Gesellschaften“*. U: Jochen Hippler (ur.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Bonn 2003, str. 49-68.

¹⁶⁸ Belloni, *State Building*, str. 36.

Za rješenje slabosti Bosansko-Hercegovačke države su uzeta sva tri opisana strateška pristupa u obzir, dok su samo imperijalistička i razvojna strategija uglavnom nesvjesno primjenjivane nakon 1995. godine. Uvrstiti intervenciju Međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini u jednu od strateških paradigma je jako teško, jer su često u miješanom obliku korištene na različitim nivoima vlasti unutar Bosne i Hercegovine. Nije samo primjer Bosne i Hercegovine koji pokazuje da je potrebno od strane nauke ponuditi političkim rukovodiocima Međunarodne zajednice znanje o statebuilding-u nego i mnogi drugi primjeri širom svijeta.

„Those who believe that international community knows how to turn collapsed states into democracies should think again.“¹⁶⁹

Pregled strategija

	Razvojna strategija	Imperijalistička strategija	Separatistička strategija
Premise	Liberalizacija/ Demokratizacija prije Institucionalizacije Stvaranje države samo kroz lokalne aktere	Institucionalizacije prije Liberalizacije/ Demokratije Izgradnja države kroz eksterne aktere Erozija suvereniteta zbog ugrožavanja reda međunarodnog sistema	Etničko homogene nacionalne države su produkt istorijskog razvoja Primat nemiješanja u interne Konflikte (nesuvremen stav)
Instrumenti	Provođenje ranih izbora Ponuda ekspertize Kondicionalitet	Preuzimanje egzekutivne i legislativne državne vlasti kroz eksterne aktere	Razdjela država sa podijeljenim društvima Stvaranje konfederalnih država sa jakim teritorijalnim jedinicama i sistemom konsocijalizacije
Glavni ciljevi	Pozitivni politički i ekonomski razvoj fragilnih država Mir i stabilitet	Izgradnja državnih kapaciteta fragilnih država Stabilitet i mir u zonama fragilne državnosti	Dugotrajni mir kroz etničko čiste nacionalne države ili teritorijalne jedinice
Faktori za uspjeh	Zavisi od karaktera lokalnih aktera i potražnje za reforma unutar države	Zavisi od resursa i strpljenja eksternih aktera i odobrenja lokalnog stanovništva	Zavisi od saglasnosti/otpora lokalnih nacionalnih grupa
Intenzitet intervencije	Mali	Veliki	Na početku veliki Poslije razdjeljenja mali
Teorije međunarodnih odnosa na koje se strategije osnivaju	Liberalizam (Prioritet na demokratsku Infrastrukturu) Socialkonstruktivizam (Prioritet na civilno društvo)	Institucionalizam (Prioritet na jačanje državnih kapaciteta) Neorealizam (Prioritet na vlastitu sigurnost eksternih aktera)	Neorealizam

Literatura

- 1) Belloni, Roberto, *State Building and International Intervention in Bosnia*. London, New York 2007.
- 2) Bergholz, Katrin, *Demokratie von unten oder von außen? Bürgerbeteiligung und externe Demokratieförderung in Bosnien und Herzegowina*. U: *Südosteuropa Mitteilungen*. 01/2007, str. 89-98.
- 3) Bliesemann de Guevara, Berit, *Externes State-Building in Bosnien und Herzegowina. Anstoß zur (Re-)Institutionalisierung des Staates oder Katalysator paralleler Strukturen*. In: *Kakanien revisited*. 02.02.2005, str. 1-12. Online: <http://www.kakanien.ac.at/beitr/theorie/BBliesemanndeGuevara1.pdf> [mart 2009].
- 4) Chandler, David, *State-Building in Bosnia: The Limits of 'Informal Trusteeship'*. U: *International Journal of Peace Studies*, Volume 11, Number 1, Spring/Summer 2006, str. 17-38.
- 5) Chesterman, Simon, *You, the people. The United Nations, transitional administration and state-building*. Oxford 2006.

¹⁶⁹ Ottawa, *Nation-Building*, str. 24.

- 6) Džihić, Vedran, Nation-Building in Bosnien und Herzegowina. Eine Bilanz neun Jahre nach Dayton. U: Erich Reiter, Predrag Jureković (ur.), Bosnien und Herzegowina. Europas Balkanpolitik auf dem Prüfstand. Baden-Baden 2005, str. 15-31.
- 7) Fukuyama, Francis, Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik. Berlin 2006.
- 8) Helmerich, Antje, Der Westliche Balkan vor den Toren der Europäischen Union. U: Ellen Bos, Jürgen Dieringer (ur.), Die Genese einer Union der 27. Wiesbaden 2008, str. 351-377.
- 9) Hippler, Jochen, Gewaltkonflikte, Konfliktprevention und Nationenbildung – Hintergründe eines politischen Konzepts. U: Jochen Hippler (ur.), Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2003, str. 14-30.
- 10) Hippler, Jochen, Nationalstaaten aus der Retorte? Nation-Building zwischen militärischer Intervention, Krisenprävention und Entwicklungspolitik. U: Jochen Hippler (ur.), Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2003, str. 245-270.
- 11) Ignatieff, Michael, Empire Lite. Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan. London 2003.
- 12) Ottaway, Marina, Nation-Building. U: Foreign Policy, No. 132, September - Oktober, 2002, str. 16-24.
- 13) Pfaff-Czarnecka, Joanna, Demokratisierung und Nation-Building in „geteilten Gesellschaften“. U: Jochen Hippler (ur.), Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2003, str. 49-68.
- 14) Reiter, Erich, Die Balkanpolitik Europas. Schwächen des Konfliktlösungsmodells für Bosnien und Herzegowina. U: Erich Reiter, Predrag Jureković (ur.), Bosnien und Herzegowina. Europas Balkanpolitik auf dem Prüfstand. Baden-Baden 2005, str. 63-73.
- 15) Schneckener, Ulrich, Fragile Staatlichkeit und State-Building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen. U: Marianne Beisheim, Gunnar Folke Schuppert (ur.), Staatszerfall und Governance. Baden-Baden 2007, str. 98-121.
- 16) Schneckener, Ulrich, Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik. Stiftung für Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 10, Berlin 2007.
- 17) Søberg, Marius, Empowering Local Elites in Bosnia and Herzegovina. The Dayton Decade. U: Problems of Post-Communism, Vol. 53, No. 3, May/June 2006, str. 44–58.
- 18) Zürcher, Christoph, When Governance meets Troubled States. U: Marianne Beisheim, Gunnar Folke Schuppert (ur.), Staatszerfall und Governance. Baden-Baden 2007, str. 11-27.