



Političke
PERSPEKTIVE
Vol. 13, No. 2
(2023)



POLITIČKE PERSPEKTIVE / POLITICAL PERSPECTIVES

Časopis za istraživanje politike

~

Izlazi dva puta godišnje

~

MEĐUNARODNI SAV(J)ET / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Florian Bieber (University of Graz), Xavier Bougarel (CNRS, Paris), Valerie Bunce (Cornell University), Nenad Dimitrijević (Central European University, Budapest), Jasna Dragović-Soso (Goldsmiths, University of London), Chip Gagnon (Ithaca College, NY), Eric Gordy (University College London), Stef Jansen (University of Manchester), Denisa Kostovicova (London School of Economics), Kevin Deegan Krause (Wayne State University), Keichi Kubo (Waseda University, Tokyo)

REGIONALNI SAV(J)ET / REGIONAL ADVISORY BOARD

Damir Grubiša, Vukašin Pavlović, Zdravko Petak, Milan Podunavac, Zvonko Posavec, Žarko Puhovski, Milorad Stupar, Ilija Vujačić, Nenad Zakošek

REDAKCIJA / EDITORIAL BOARD

Dušan Spasojević (glavni urednik), Ana Petek (zamjenica urednika), Đana Luša, Dušan Vučićević, Marjeta Šinko, Nikola Beljinac

IZDAVAČI / PUBLISHERS

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i Udruženje za političke nauke Srbije

ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVES

Dragan R. Simić, dekan, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd
Andrija Henjak, dekan, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

ADRESE / CONTACTS

Fakultet političkih nauka u Beogradu, Jove Ilića 165, Beograd
e-mail perspektive@fpn.bg.ac.rs
Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6, Zagreb
e-mail perspektive@fpzg.hr

~

Olivera Veličković (srpski) (lektura i korektura), Olivera Tešanović (grafičko oblikovanje).
Štampano u štampariji: *Čigoja štampa*.

Tiraž: 50

~

© Sva prava zadržana.

ISSN 2217-561X

DOI: 10.20901/pp

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

303.1

POLITIČKE perspektive : časopis za istraživanje politike / glavni urednik Dušan Spasojević. – 2011, br. 1- . – Beograd : Fakultet političkih nauka : Udruženje za političke nauke Srbije ; Zagreb : Fakultet političkih znanosti, 2011. (Beograd : Čigoja štampa). – 30 cm

Polugodišnje. – Tekst na srp., hrv. i engl. jeziku. –

Drugo izdanje na drugom medijumu: Političke perspektive (Online) = ISSN 2335-027X

ISSN 2217-561X = Političke perspektive

COBISS.SR-ID 183446540

SADRŽAJ

[ČLANCI I STUDIJE]

Todosijević Bojan, Pavlović Zoran

On improbable carrots: Serbian citizens between Kosovo
and the elusive EU membership

7

Nakarada Radmila, Vidojević Jelena

Basic Analytical Assumptions of Empowering the Periphery:
The telling experiences of South Africa and Republic of Serbia

33

Kovačević Marko

Odnos identiteta i uloga u međunarodnim odnosima i
spoljnoj politici: ontologija, epistemologija i metodologija

57

Petek Ana

Transformacija javnih politika u suvremenom kontekstu:
na razmeđu disciplina

87

Vukojević Stefan

Politička stabilnost u duboko podijeljenim društvima:
nalazi iz postdejtonske Bosne i Hercegovine

109

[PRIKAZI]

Despot Kovačević

Slaviša Orlović, *Nadziranje Demokratije*, Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu, Clio, Beograd, 2023.

133

~

UPUTE SURADNICIMA (HRVATSKA REDAKCIJA)

137

UPUTSTVO SARADNICIMA (SRPSKA REDAKCIJA)

139



ČLANCI I STUDIJE





Submitted: 26.9.2023.

Revised: 1.12.2023.

Accepted: 12.12.2023.

ON IMPROBABLE CARROTS: SERBIAN CITIZENS BETWEEN KOSOVO* AND THE ELUSIVE EU MEMBERSHIP¹

Bojan Todosijević

Institute of social sciences, Belgrade

Zoran Pavlović

University of Belgrade, Faculty of Philosophy

ABSTRACT

Membership in the EU is sometimes presented as a reward for Serbia's eventual acknowledgement of Kosovo's independence. Although membership in the EU has been a strategic goal of Serbian foreign policy, the EU is often perceived as working against Serbian national interests regarding Kosovo's status. Relying on the cognitive dissonance theory, we hypothesize that in addition to a direct negative association between the support for Serbia's territorial integrity and the EU membership, there is also an interactive effect: the association should be moderated by one's opinion on when and whether Serbia will become a member of the EU. These hypotheses are examined using public opinion data based on a large national sample of adult Serbian citizens. The results support the interaction hypothesis: the attitude that Kosovo should remain part of Serbia is a stronger predictor of the (negative) evaluation of the EU among those respondents who do not believe that Serbia will become an EU member in the future.

KEYWORDS: Attitudes, attitude consistency, cognitive dissonance, post-conflict society, Serbia, Kosovo, EU

Authors contacts:

Bojan Todosijević is a principal research fellow at the Institute of social sciences, Belgrade.

E-mail: btodosijevic@idn.org.rs; ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-6116-993X>

Zoran Pavlović is professor at the Department of psychology, Faculty of Philosophy, University of Belgrade.

E-mail: zoran.pavlovic@f.bg.ac.rs; ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-9231-5100>

* This designation is without prejudice to positions on status and is in line with UN Security Council resolution 1244 and the International Court of Justice Opinion on the Kosovo declaration of independence.

¹ This paper is part of the Research program of the Institute of Social Sciences for 2023, supported by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia

INTRODUCTION

Literature on protracted conflicts is often focused on the past – whether how past events have influenced current events or how perceptions of the past affect views of the present and the future. Tomlinson (2004) found that the nature of the past relationship was a significant factor in the victim's willingness to reconcile following a broken promise. Noor (2008) developed a theoretical model of reconciliation orientation, which found that forgiveness and subjective evaluation of past violence were precursors to reconciliation orientation. Stein (2008) found that negative perceptions of the Truth and Reconciliation Commission were associated with increased distress and anger, while positive perceptions were associated with forgiveness. These are some of the authors who suggest that the perception of past events is an important factor in readiness for reconciliation.

It is somewhat less often analysed how perceptions of different versions of the future may affect perceptions of the present and the past. It is not difficult to imagine such scenarios. For instance, the perception/belief that reconciliation with the other side in the conflict may be a necessary condition for achieving a desirable version of the future may contribute to a more conciliatory attitude towards the opposed side in the conflict and modify perceptions of the past – e.g., seeing the opponents as not necessarily intrinsically evil. This is an assumption that lies in the 'carrot' part of the 'stick and carrot' approach, where typically agents external to the conflict promise various incentives for the sides in the conflict whose intentions and policies they want to modify (Bemelmans-Videc et al., 2011).

What this simple image often ignores is the conflicted actors' perception of the incentives, in particular of the probability that the incentive will be realized. If the promised incentive is perceived as not credible or likely, it may fail to exert any positive influence regardless of how desirable it might be. We believe that the perceived likelihood of a 'desirable future' influences how the public perceives the conflicted agents and policies associated with the conflict and the relevant 'desired future'. One of the mechanisms that drive this association, we propose and examine in this paper, is the human tendency to hold cognitively and affectively consistent attitudes and beliefs. Thus, we use social psychological theory on cognitive consistency (Aronson, 1969; Festinger, 1962; Heider, 1946) to better understand how perceptions of the past and the future, in particular the perceived likelihood of a desirable future, affect attitudes and policy preferences regarding the current protracted conflict.

We focus on Serbia and the protracted conflict concerning the status of Kosovo* and Metohija and the perceived likelihood that Serbia may join the European Union in the near future. In the following sections, we

elaborate on this research problem and derive the hypothesis tested in the analytic part of the paper. We, however, start with a very brief and simplified outline of the protracted conflict in question. Then, we very briefly present the idea of striving for cognitive consistency, and the description of the current study follows.

PROTRACTED CONFLICT CONCERNING THE STATUS OF KOSOVO AND METOHİJA

Kosovo and Metohija is, according to the current Serbian constitution, inalienable part of the Serbian territory. However, Kosovo Albanians declared the independence of the province in 2008². The separatist movement in Kosovo has a long history, erupting to the surface already in 1980. The tensions between the Serbian and Albanian ethnic communities have an even longer history, basically from the Ottoman times when the conversion of the majority of Albanians to Islam transformed the interethnic relationships into a religious conflict as well.

With the Ottoman occupation, the Albanian population started moving into Kosovo, while the number of Serbs started decreasing due to the difficult survival struggle and emigration. At the end of the 19th century, the two ethnic groups were of approximately equal size, but the proportion of Serbs kept decreasing ever since, even though the region had been liberated from Ottoman rule and re-joined Serbia. The growth of the Kosovo Albanian population was partly due to a higher birth rate but also to the immigration of Albanians from Albania. At the same time, the emigration of the Serbian population has kept going. At the moment, there is less than 5% of Serbs located in several 'enclaves' in Kosovo (e.g., Nedeljković & Jović, 1999; Milosavljević & Medojević, 2020).

The peak of the conflict, in terms of violence and human victims, was the NATO aggression on Serbia in 1999. The aggression ended with Serbia signing the Kumanovo agreement, whereby Serbia agreed to remove the military forces from Kosovo, while the final solution of the Kosovo status was left for later negotiations. After the 2008 declaration of independence, many countries recognized Kosovo's independence, but many have not, and Kosovo is not a member of the United Nations yet. At the moment of writing this paper, there are ongoing negotiations regarding the relationship' normalization' between Serbian and Kosovo representatives at the highest level. Although the 'resolution' of this conflict, whatever form it might achieve in the future, may seem unlikely soon, an improvement in the relationships between the conflicted sides

2 It was actually the second declaration of independence announced by the Kosovo Albanian political and paramilitary leaders. The first one was proclaimed in 1990.

seems more realistic, and occasionally some small steps in that direction seem to have occurred.

Although the intensity of the conflicts has been reduced in recent years, the 'Kosovo issue' unsurprisingly remains on the Serbian political agenda, although it is often more symbolic than concerning specific policies. Kosovo has special importance for Serbian national identity: it is the heart of medieval Serbia, the seat of the Patriarch of the Serbian Orthodox Church, and the place where the oldest Serbian cultural monuments are situated. Kosovo and the famous Kosovo battle are at the center of national mythology and are central themes of ancient epic poems. Hence, it is important to consider what kind of policies and how they are formulated and presented, may be more or less helpful in bringing about a more conciliatory future.

Not surprisingly, this conflict has not remained without foreign involvement in various ways – the NATO aggression, of course, being the most drastic recent example. At the same time, external actors have also been involved in the post-war era, with the declared aim of building lasting peace and reconciliation. So, the situation we have here consists of the two conflicted sides – Serbia and Kosovo Albanians, and external actors (USA, NATO, EU) who participated militarily on the side of one of the conflicting sides, and since then, are actors who are ostensibly promoting a peaceful reconciliation (of course, this help has a specific agenda, but no need to elaborate on it in details). The puzzle – and opportunity for new insights, is not that the external actors that took part in the conflict now act as post-conflict mediators. What makes this situation peculiar for Serbia is its position vis-à-vis the EU.

Since the EU has actively supported the Kosovo Albanian's secessionism, it would be logical, from the perspective of Serbian nationalist interests, at least as perceived in Serbia, to hold negative attitudes towards the EU (e.g., Antonić, 2012; Jovanović, 2018). However, membership in the EU has also been a part of Serbia's official strategic policy for many years (even for the current rhetorically nationalist government). This is obviously a contradictory position for the Serbian public – to strive for membership in an organization that has acted against its national interests. This puts members of the public in the position of either-or: either one is for the EU and therefore giving up the sovereignty over Kosovo, or one is for sovereignty and against the (future) EU membership. But, a positive aspect of this contradiction, it might be argued, is that the EU could use the promise of the EU membership as a carrot – as a tool to discourage seeing territorial integrity as a fundamental national interest, and in this way contribute to the reconciliation and peace in the Balkans. This expectation could be supported by social psychological research on cognitive consistency, which we briefly discuss next.

THEORY OF COGNITIVE DISSONANCE

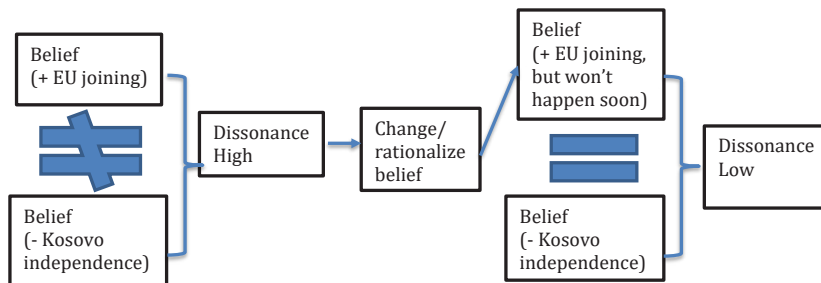
Cognitive dissonance theory is a psychological theory proposed by Leon Festinger (1962), which states that people experience mental discomfort or dissonance when they simultaneously hold two or more conflicting beliefs, values, or attitudes. This feeling of dissonance creates a sense of psychological discomfort or tension, which individuals are motivated to reduce by changing their attitudes or beliefs or by justifying or rationalizing their behaviour (Aronson, 1969; Elliot & Devine, 1994; Elkin & Leippe, 1986; Festinger, 1962). Numerous studies show that cognitive dissonance is related to attitude change. Annu & Dhanda (2020) reviewed the literature on cognitive dissonance and found that it is associated with changes in attitude, while other studies find the dissonance-provoked attitude change is durable over time (Sénémeaud & Somat, 2009). Richard et al.'s (2003) quantitative meta-analysis of 'One Hundred Years of Social Psychology' shows that research generally indicates that there is consistency between people's attitudes and behavior. Yet, they don't list any study that deals with factors that might *moderate* that association, although they generally recognize the importance of psychological moderator analyses.

In terms of our subject of analysis, if someone supports Serbia joining the EU and opposes Kosovo's independence, they may experience cognitive dissonance. To reduce this dissonance, they may either change their attitudes (e.g., develop a negative attitude toward the EU) or justify their positions by rationalization (e.g., that the prospects of Serbia joining the EU are uncertain). Put differently, people strive for balance in their attitudes and beliefs and are motivated to maintain this balance to reduce the discomfort of inconsistency (Heider, 1946). With this in mind, we would expect that attitudes towards Kosovo and the EU are connected – because these issues are, in reality, strongly connected. Those who believe that Kosovo should remain within Serbia are expected to be more critical of the EU – which follows from the structure of the actual conflict. Those who are positive about the EU and in favour of joining it are supposed to be more accepting of Kosovo's independence. Such attitude structure is stable because it is cognitively consistent – the EU is, in fact, promoting Kosovo's independence.

However, being both for the EU and for Serbia's territorial integrity is bound to produce discomfort and pressure to change one of the components in the structure (e.g., the position on Kosovo). This dissonance could be resolved in several ways (e.g., McGrath, 2017). One's attitude can be changed, for example, by adopting a more critical stance towards the EU; new beliefs or the implications of the existing beliefs can be added, for example, by stating that, in the long term, we will all be a part of the same 'territory' within the EU; rationalizing one's position, like stating

that Kosovo is already independent and nothing could be done about it or supporting the EU joining while 'acknowledging' that it won't be any time soon (see Figure 1, for one such illustration).

Figure 1. Beliefs dissonance and its possible resolution



These theoretical possibilities have some clear real-life demonstrations. Sort of the 'carrot policy' of Serbia's future EU membership often propagated in local and European public (promise of the EU future, painted with the 'rosy colours', and in order to maintain balance) make one side of the equation/alternative more preferable, possibly with the aim that the Serbian public will gradually convert the anti-separatist attitude concerning Kosovo. At the same time, part of the public is probably likely to give up the EU membership to solidify their sovereigntist position, but this possibility is not much discussed, perhaps believing in the carrot's (or stick's, for that matter) power. Moreover, this, in theory, a psychologically stressful situation is being observed in public opinion data: the Serbian public is mostly in favour of joining the EU and also in favour of retaining the sovereignty over Kosovo, as we demonstrate below. However, we theorize that these two attitudes may involve more complex relationships than what is usually presented in the literature on cognitive dissonance and focus on one specific scenario of resolving the dissonance.

DEVELOPMENT OF THE OPERATIONAL HYPOTHESIS

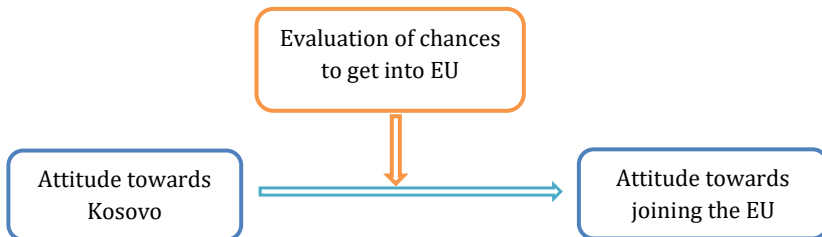
According to the rationalist theory of political behavior (e.g., Downs, 1957; Olson, 1989), the probability of an act (e.g., voting) is directly associated with the (perceived) probability that the action will produce the expected effect (e.g., change in government). This obviously does not have to be limited to assessing the likelihood of outcomes caused by one's actions – it should apply to any future event that could occur with a certain likelihood. If a certain promised future seems very desirable (e.g., membership in the EU), it may also appear to some in Serbia as more or less likely

to happen in the near future. The psychological pressure towards attitude change should be more acute if EU membership is a realistic prospect. If the EU is seen as an unrealistic project or too distant in the future, there is no 'cost' in giving up what is in any way not reachable, i.e., the 'European future'. If the prospect of joining the EU is seen as realistic, the attitudes are more likely to be disjointed, resulting from the activation of various possible psychological dissonance-reduction processes.

Given this ambivalence, we hypothesize that there is an interactive effect here (Figure 2): the association between the attitudes towards the Kosovo issue and attitude towards the EU should be influenced by one's opinion on whether and when Serbia will become a member of the EU. Hence, our main hypothesis is that for those who do not believe that Serbia will be able or accepted to join the EU, the Kosovo and EU attitudes should be more strongly (negatively) connected. Minimizing the prospects of Serbian joining the EU could be, in terms of the theoretical models described above, treated as an added belief that enables one to keep supporting (distant) the idea of the EU joining and opposing Kosovo independence.

The association should be weaker or non-existent for those who believe that Serbia will eventually join the EU. It might, at first, sound counter-intuitive. However, it is what the theory of cognitive dissonance would predict – in a situation when one is concurrently supportive of EU joining and opposing Kosovo independence, the perception of realistic prospects of joining the EU would strengthen the cognitive dissonance and imply the necessity to change the existing beliefs and increase the balance, for example, by rationalizing the belief toward Kosovo ("It is already independent", "we will be united in the EU" etc.) which should lead to a less prominent relationship between the two attitudes. This is, of course, but one possibility of resolving psychological discomfort that we focus on; others are also possible, like developing EU skepticism, which would, in the same way, result in a less intense relationship between the two attitudes.

Figure 2. Interaction model of the relationship between attitudes towards Kosovo and the EU in regard to evaluations of chances of joining the EU



Cognitive dissonance theory is a theory that deals with psychological processes and relationships between psychological elements such as attitudes, values, and perceptions. Various external and internal factors may influence the shift in balance, and processes of re-establishing the balance may involve readjustment and mutual influence of various elements within a relevant attitude structure (e.g., some attitudes might change, some relationships between attitudes might change, causing further readjustments and mutual interactions). We are making a point that it is usually difficult to specify (especially measure) all possible causal processes and their directions.

In the model we are developing here, the attitude towards Kosovo's independence is treated as the independent variable influencing the attitude towards joining the EU, while the perception of Serbia's chance to join the EU acts as the moderator variable. This is not to argue that a change in the attitude towards the EU cannot influence the attitude towards Kosovo's independence. Cognitive dissonance theory implies that such multi-directional readjustment processes are usually at work. For testing our hypothesis about the moderator effect, it is not of crucial importance in which direction the changes in attitudes might have worked while making the respondents' attitudes prior to the moment of the data collection. We don't have longitudinal data or experimental research design. However, for our research question, given our data, it is sufficient to assume a particular structure of the relationships, all the better if it is a realistic assumption. Hence, in light of the brief overview of the issues of Kosovo's independence and EU membership in Serbia, it is reasonable to assume that attitudes towards Kosovo may have a more substantial impact on the EU attitudes than vice versa. First, the Kosovo issue historically much predates even the emergence of the EU, not just the question of whether and when Serbia will join it. 'Kosovo as a historic heartland' is taught to children already in primary school for generations. While territorial integrity is a core national question, membership in the EU is just a question of joining an international organization, i.e., clearly of lesser political weight. For instance, the UK has left the EU, and might rejoin in the future. However, territorial integrity would undoubtedly be treated as a much bigger question. To summarize, the terms 'dependent' and 'independent' variables here are used in a technical sense, not assuming a simple unidirectional influence. The relationship is most likely bidirectional, as well as probably influenced by some third variables beyond the scope of the current research problem.

How relevant this kind of evidence may be for real-life policies? There is no need to be naïve – public opinion is not directly determining actions of political actors – neither in Serbia nor elsewhere, but may have some influence. Thus, the research problem is not of purely academic relevance.

We argue that when deriving political policy implications from cognitive consistency theories, it is important to take into account the perceived probabilities associated with outcomes that are supposed to act as motivators for attitude change. In this particular case (Serbian public opinion and the protracted conflict concerning Kosovo), if the public opinion would strongly shift towards the 'anti-EU patriotic' position, the conflict would seem more likely to remain frozen, as Serbia has no power to re-establish its sovereignty over Kosovo by itself, and there is no credible incentive to change that position. Conversely, a credible and likely incentive might facilitate the shift in the desired direction. A better understanding of the involved social-psychological mechanisms may help the actors choose policies that are less likely to lead to protracted conflicting positions and instead direct their efforts towards more conciliatory, cooperative positions that lead to a more optimistic version of the future.

Hopefully, it should be clear that in this paper, we do not simply derive policy implications from psychological theory. We are also contributing to the development of psychological theory by demonstrating how perceived probabilities associated with contradictory attitude elements interact with or moderate the association between attitude elements. Our main claim tested in this paper is that attitudinal inconsistency is more pressing if it is made salient, and this saliency can be affected by perceived probabilities associated with outcomes implied within the attitude elements. If some elements are perceived as being purely hypothetical, unrealistic, or distant and uncertain, the imbalance is easier to tolerate.

MATERIALS AND METHODS

Sample. The hypothesis about the moderating effect of the perceived probability of joining the EU on the relationship between the attitudes towards Kosovo independence and support for Serbia's joining the EU is examined using public opinion survey data based on a large non-random national sample of adult Serbian citizens. The study focused on public attitudes concerning Serbian foreign relations, particularly towards the EU and Russia.

This online survey is based on two sub-samples: 1. Sub-sample based on a non-random internet panel, and 2. 'Internet' sub-sample. The first one was invited to participate in the survey through email messages sent to personal email addresses. The email addresses were collected for an earlier project conducted in 2017, where email addresses were collected from publicly accessible websites based on Serbian Internet domains.

The 'Internet' subsample is recruited through Internet advertising (mostly through social networks such as Facebook) and link sharing. The email sample contains 2272 respondents who provided at least some

valid responses, while 1632 completed the questionnaire. In the Internet subsample, 2,447 respondents started the questionnaire, and 1,701 fully completed it. The reported analyses are based on the merged sample; all analyses were conducted separately on the two subsamples to check for any deviations due to the specific recruitment strategy. The results are consistent across the subsamples in all cases, so we report the results based on the merged sample. In the case of non-probability samples, the literature suggests that applying different recruitment strategies is helpful in reducing potential biases of specific recruitment methods („sample blending”, Elliott & Haviland, 2007; Robbins et al., 2021).

For all respondents, the electronic questionnaire started with information about the project, including information about data protection, confidentiality, and participant privacy. Respondents expressed their informed consent to participate in the research project by clicking to continue past the landing page. All the research procedures, including sampling and data protection, were reviewed and approved by the Ethical Committee of the Institute of Social Sciences.

The employed sampling procedures resulted in a sample that deviates in some socio-demographic characteristics from the Serbian adult population. Gender and region are relatively well represented (the sample includes respondents from virtually all Serbian municipalities). However, the better-educated and urban population is overrepresented. Therefore, all the reported analyses use weights that balance the basic demographic variables – sex, region, and age. The weights are based on the joint distribution of sex, age, and country region, according to the census data from the Statistical Office of Serbia (<https://www.stat.gov.rs/en-us/>).³

It is important to note that these are convenience samples, i.e., non-random samples; therefore, the generalization to the populations has to be taken cautiously. Methodological research suggests that diverse non-random samples can be useful for studying relationships between variables (e.g., Sweetland 1972; Brislin & Baumgardner, 1971; Cornesse et al., 2020).

Variables and measures. The general research problem is analyzed using several indicators of the involved constructs. We use three different operationalizations of the dependent variable (*Support for the joining EU*, *EU disintegration feelings*, and *EU referendum questions*) and two versions of the moderator variable (*Perceived likelihood of Serbian EU membership* and *Perception of the intention of the EU to accept Serbia’s membership*). We want to see how robust the interaction effect is and whether it is sensi-

3 Rural-urban type of residence was not used since the measures available in the survey do not fit the Statistical Office codes. Nevertheless, controlling for this variable does not modify any of the presented conclusions.

tive to specific operationalization of the involved constructs. The main independent variable (statistically speaking) is *Attitudes toward Kosovo/territorial integrity*. We also probe for the general perception of EU policy regarding Kosovo. All mentioned variables are standard Likert-type items, followed by different format scales. More details regarding the variables and measures are provided during the analysis.

RESULTS

The results are presented in two stages. First, we present the basic descriptive results concerning the included variables and some evidence supporting the problem's conceptual setup. Our model assumes that the relationship between the attitude towards Kosovo independence and EU membership should be negative because the public perceives the EU as supporting Kosovo's secession. Hence, we present results that support this claim. In the second stage, after being familiarized with the relevant variables, we examine whether the perceived likelihood of Serbia joining the EU in the near future influences the negative association between attitude towards Kosovo secession and support for Serbia's joining the EU. We opt for a simple analytic approach – analyzing the relevant relationships in two subgroups – one with respondents who believe that Serbia will eventually become a member of the EU and the other one with respondents who believe otherwise. We also provide some graphical illustrations to make the findings more intuitive.

DESCRIPTIVE RESULTS

We begin with the basic descriptive statistics concerning the main variables (dependent, independent, moderator) and the public opinion relevant to conceptualizing the research problem.

THE CONSENSUS THAT THE EU SUPPORTS SECESSION

To prove that the relationship between the public attitudes described in the introduction exists, it is essential to demonstrate that the EU is indeed seen as an involved actor, and involved in a particular manner. In other words, it is important to establish that Serbia's potential EU membership and Serbian sovereignty over Kosovo are indeed seen as mutually exclusive political aims. As Table 1 shows, obviously, and not surprisingly, in Serbia, the EU is not seen as a neutral player concerning the status of Kosovo. Rather, it is seen as an actor promoting a policy that is opposed to what is commonly perceived as being at the core of the Serbian national interest. Approximately 87% of the respondents see the EU as supporting Kosovo's

secession, while just about 4% see the EU as a neutral player. Thus, it is safe to conclude that concerning public opinion in Serbia, attitudes toward Kosovo's independence and the EU are supposed to be negatively related.

Table 1. Distribution of perceived views of the EU policy concerning Kosovo (in %)

| <i>Which of the following best describes the current EU policy concerning Kosovo?</i> | |
|---|--------|
| EU supports territorial integrity of Serbia (Kosovo to remain within Serbia) | 1.1% |
| EU supports Kosovo's secession | 87.2% |
| EU has a neutral position | 4.4% |
| Does not know | 4.7% |
| Refused to answer | 2.6% |
| Total | 100.0% |

INDEPENDENT VARIABLE

Our model explains the level of EU support by one's attitude toward Kosovo's independence. The main predictor variable is the opinion that Kosovo should remain an integral part of Serbia. Table 2 shows that the majority of the respondents moderately or strongly agree with the opinion that Kosovo should remain part of Serbia. However, we can also observe a spectrum of opinions, so approximately 23% moderately or strongly disagree with this opinion. This diversity of opinion is actually a necessary condition for our model: if the opinion was unanimous, there would be no variance to explain.

Table 2. Distribution of the independent variable: Support for Serbia's territorial integrity (in %)

| <i>Kosovo should remain part of Serbia.</i> | |
|---|--------|
| Completely disagree | 13.8% |
| Mostly disagree | 9.8% |
| Neither agree nor disagree | 12.2% |
| Somewhat agree | 14.7% |
| Strongly agree | 42.7% |
| Does not know | 3.8% |
| Refused to answer | 3.0% |
| Total | 100.0% |

DEPENDENT VARIABLE

The opinion about Serbia's joining the EU is even more evenly distributed. Table 3 shows the distribution of responses to the main dependent

variable – the support for joining the EU. About 50% of the respondents agree or strongly agree that *Regardless of all conditions, Serbia's joining the EU would, in any case, be better than remaining in the current situation*. Conversely, about 40% disagree or strongly disagree with that statement. It is important to note that only about 8% is undecided, demonstrating that the opinion about the EU is indeed polarized in Serbia.

Table 3. Distribution of the main dependent variable:
Support for joining the EU (in %)

| <i>Regardless of all conditions, Serbia's joining the EU would, in any case, be better than remaining in the current situation.</i> | |
|---|--------|
| Completely disagree | 25.8% |
| Mostly disagree | 14.8% |
| Neither agree nor disagree | 8.0% |
| Somewhat agree | 22.7% |
| Strongly agree | 27.0% |
| Does not know | 1.3% |
| Refused to answer | .5% |
| Total | 100.0% |

To test the model's robustness, we use additional versions of the dependent variables in subsequent analyses. One is the EU disintegration item: *If somebody would tell you tomorrow that the EU broke down, how would you feel?* Another one is the EU referendum question: *How would you vote if there were a referendum next week on Serbia's joining the EU?* Details about these variables are presented in the section with the main results.

MODERATOR VARIABLES

In our model, the opinion on when and whether Serbia will join the EU moderates the association of Kosovo-EU attitudes. Although it is known that the majority of Serbian citizens support joining the EU (see Table 8; also see Bazić, 2019, p. 316), it is clear that many Serbs do not see it as an event likely to occur soon. Less than 9% think EU membership is within reach for Serbia, while nearly 44% think it will never happen (Table 4). Worth noting is also that nearly every fifth respondent is uncertain on the matter.

Table 4. Distribution of the primary moderator variable:
Perceived likelihood of Serbian EU membership (in %)

| <i>In your opinion, whether and when will Serbia become a member of the EU?</i> | |
|---|--------|
| Will become a member until 2025 | 8.78% |
| Will become a member until 2030 | 17.28% |
| Will become a member after 2030 | 10.60% |
| Will never become a member of the EU | 43.63% |
| Does not know | 18.79% |
| Refused to answer | 0.92% |
| Total | 100.0% |

We also analyze the effect of an alternative operationalization of the moderator variable – the perception of the EU's intention to accept Serbia into the EU. Table 5 presents the distribution of this alternative moderator variable. About 22% of respondents think that the EU intends to accept Serbia, while 34% and 40% think that the EU does not intend to accept Serbia or is unsure about it, respectively.

Table 5. Distribution of the alternative moderator variable:
Perception of the intention of the EU to accept Serbia's membership (in %)

| <i>In your view, what is the EU's attitude towards accepting Serbia into the EU?</i> | |
|--|--------|
| EU intends to accept Serbia into the EU. | 22.09% |
| EU is not sure if it wants Serbia's membership | 39.59% |
| EU does not intend to accept Serbia | 33.90% |
| Does not know | 3.43% |
| Refused to answer | 0.98% |
| Total | 100.0% |

Obviously, the opinion on Serbia's likelihood to ever join the EU is not unanimous, which means that variance in this opinion may act as a moderator variable. The evidence on this point comes next.

THE MAIN ANALYSIS

The main research problem is set up as the relationship between three variables. The independent variable is the attitude towards Serbian territorial integrity, i.e., the opinion that Kosovo should remain part of Serbia. According to the conceptual model, this attitude determines the attitude towards the EU, particularly concerning potential Serbia's membership in the EU. The assumption is that this association is negative: the more one supports Serbia's territorial integrity, the more one is skeptical about the

country's membership in the EU. The reason for the negative association is the fact that the EU supports Kosovo's independence.

This relationship, our model proposes, is moderated by the perceived likelihood of Serbia's joining the EU, because it affects the cognitive dissonance provoked by holding the two attitudes simultaneously. We test this relationship using different operationalizations of the dependent variable.

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ATTITUDE TOWARD KOSOVO SECESSION AND REGARDING SERBIA'S EU MEMBERSHIP

The main analysis begins with analyzing the bivariate relationship between the attitude concerning Kosovo's independence and the attitude that Serbia should join the EU. Those favoring Kosovo remaining in Serbia are less inclined to support joining the EU. The association is quite strong: $r = -.48$ ($R^2 = .23$, $p < .001$). As expected, the belief that Kosovo should remain part of Serbia goes with the disagreement that „Serbia's joining the EU would, in any case, be better than remaining in the current situation”.

To make the results concerning the moderating role of the perceived probability of Serbia's joining the EU most obvious and intuitive, we conduct regression analyses separately in two subgroups: among those who think that Serbia will actually become a member of the EU (values 1, 2 and 3 of the moderator variable), and among those who believe that Serbia will never join the EU (or they answered that they do not know). We opt for this approach, rather than including the interaction terms, to present the results more simply and intuitively.⁴ In each regression equation, we are controlling for the basic socio-demographic variables: Age, Education, and Type of residence.⁵ Note that we do not display the results for the control variables because their effects are not of concern for the present research problem.

According to the results presented in Table 6, among those who believe in a realistic chance of Serbia joining the EU (Group 1), the results show a significantly weaker association (the slope coefficient) compared to Group 2 with respondents who do not believe Serbia will ever join the EU. Note that the table shows confidence intervals around the estimated regression coefficients, thus showing whether the difference in the slopes is statistically significant.

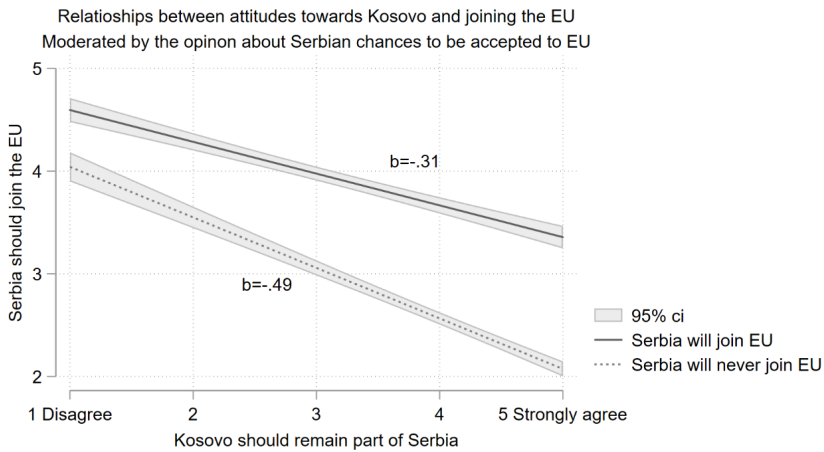
4 We conducted the analyses with the inclusion of the relevant interaction terms, and the results are essentially the same as those presented in the paper.

5 *Age* is measured in years of age; *Education* is operationalized in nine categories, from incomplete primary school to doctorate level; *Type of residence* refers to the level of urbanization of the place of residence (5 categories).

Table 6. Results of the OLS regression analysis in two subgroups

| <i>Moderator: Whether and when Serbia will become an EU member?</i> | R ² | Unstandardized Coefficients | | t | Sig. | 95.0% Confidence Interval for b | |
|---|----------------|--------------------------------|---------------|--------|------|------------------------------------|----------------|
| | | b | Std. Error | | | Lower Bound | Upper Bound |
| Group 1: Will become a member | .15 | -.29 | .024 | -12.14 | .000 | -.340 | -.245 |
| Group 2: Never will become a member of the EU (& DKN) | .22 | -.49 | .023 | -21.16 | .000 | -.538 | -.447 |

Note: Predictor: Kosovo should remain part of Serbia. Dependent variable: Regardless of all conditions, Serbia's joining the EU would, in any case, be better than remaining in the current situation. Control variables: Education, Type of residence (urbanization), Age.

Figure 3. Relationship between attitude towards Kosovo secession and toward joining the EU, moderated by the perceived probability of Serbia's joining the EU (the graph reports the results without the control variables)

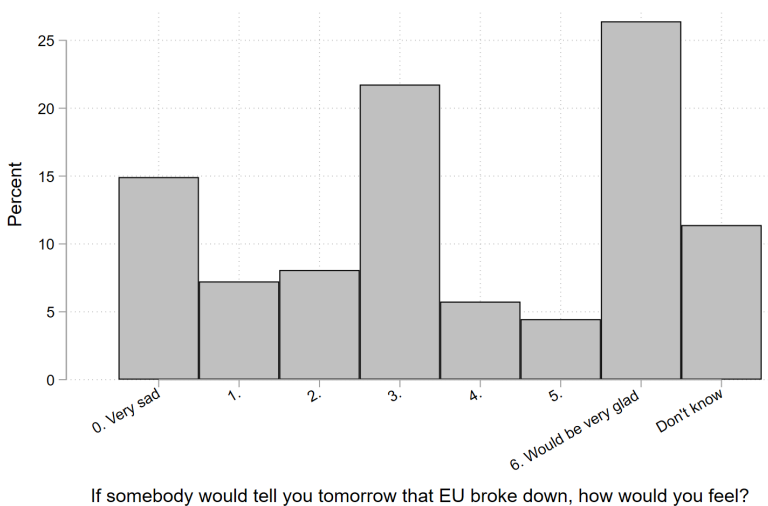
We also provide a graphic illustration to make the results more intuitive (Figure 3). Among the EU-membership skeptics, the evidence reveals a considerably stronger association than the one found among those exhibiting some faith in eventual Serbian EU membership. As our hypothesis suggests, the regression coefficient confidence intervals do not overlap, so we conclude that the association is stronger among those who don't think EU membership is a likely prospect.

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ATTITUDE TOWARD KOSOVO
 SECESSION AND EU DISINTEGRATION

We validate the above finding using a different but conceptually equivalent dependent variable and a different mediator variable to see how robust the observed interaction is. In this analysis, instead of the general support for the 'EU future', we look into a more emotional aspect of the attitude toward the EU – how one would feel if the EU broke down or disintegrated.

We can see that the opinion here is quite divided (Figure 4), also suggesting that there is sufficient room for opinion change in both directions – towards and against a more positive attitude toward the EU. This is especially true because relatively many respondents occupy either the middle category (akin to being undecided) or explicitly respond that they don't know what to answer. This variable is, expectedly, positively correlated with the original dependent variable (the zero-order correlation is $r=.51, p<.001$). They are, however, not identical, implying that they capture different but related aspects of the more general attitude toward the EU. In any case, the hypothesis remains the same with this new variable.

Figure 4. Distribution of responses concerning the alternative version of the dependent variable: Feelings about the EU disintegration



Results presented in Table 7 show that among those believing in Serbian EU membership, the association is expectedly positive ($b=.47$). However, it is still somewhat stronger among the EU membership skeptics – $b=.64$. The relevant confidence intervals do not overlap, so we conclude

that the hypothesis is also supported with a different dependent variable (still an indicator of the same more general attitude).

Table 7. Results of the OLS regression analysis in two subgroups with the EU disintegration dependent variable

| <i>Moderator: Whether and when Serbia will become an EU member?</i> | R ² | Unstandardized Coefficients | | t | Sig. | 95.0% Confidence Interval for b | |
|---|----------------|-----------------------------|------------|-------|------|---------------------------------|-------------|
| | | b | Std. Error | | | Lower Bound | Upper Bound |
| Model 1: Will become a member | .20 | .472 | .035 | 13.57 | .000 | .403 | .540 |
| Model 2: Never will become a member of the EU (& DKN) | .22 | .643 | .032 | 19.91 | .000 | .580 | .707 |

Dependent variable: If somebody would tell you tomorrow that the EU broke down, how would you feel? Predictor: Kosovo should remain part of Serbia. Control variables: Education, Type of residence (urbanization), Age.

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ATTITUDE TOWARD KOSOVO SECESSION AND THE EU REFERENDUM

Vote on a hypothetical EU membership referendum is our third instance of the dependent variable. According to the results presented in Table 8, similarly to other studies (e.g., Bazić, 2019, p. 316)⁶, a relative majority of Serbians (if not the absolute majority) would vote *for* the EU membership (although, as we saw earlier, almost everyone believes that the EU is against Serbia's sovereignty over Kosovo territory). Although this is not a representative sample, it is interesting to note that the observed distribution of responses is quite similar to the one found in the recent European Social Survey (ESS) studies in Serbia.⁷

6 See also <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/2689/detaljnije/w/o/podrska-gradjana-evropskim-reformama-i-dalje-na-visokom-nivou/>.

7 ESS studies were based on large scale random samples of adult Serbian citizens. For more details, and the publicly accessible data, visit <https://www.europeansocialsurvey.org/data/>.

Table 8. Distribution of the EU referendum variable (in %)

| <i>How would you vote if there would be a referendum next week on Serbia's joining the EU?</i> | | | |
|--|---------------|--------------------|--------------------|
| | Current study | ESS10 (2021) | ESS9 (2018) |
| For joining the EU | 48.9% | 47.6% | 51.5% |
| Against joining the EU | 36.3% | 36.8% | 28.8% |
| Would not vote on that referendum | 6.7% | 15.6% ^a | 11.6% ^a |
| Don't know how I would vote | 8.1% | n/a | 8.1% |
| Total | 100.0% | 100.0% | 100.0% |

^a In the ESS9 and ESS10 studies, this category also includes those who would cast invalid or blank ballots.

As in the previous analysis, the OLS regressions with a dummy dependent variable (for joining EU vs. against) are conducted in two subgroups of respondents: among those who opine that Serbia will become a member of the EU and among those who think that Serbia will not become a member of the EU (including also those responding that they don't know).

The overall association is positive: Those who think Kosovo should remain within Serbia are more likely to vote against EU membership in a referendum. But, among those in the cross-fire position (believing in the possibility of Serbian EU membership), the association is relatively weak ($b=.06$). It is stronger among those who don't think Serbia will join the EU – $b=.16$. The regression coefficients' confidence intervals do not overlap, suggesting that the slopes are statistically significantly different.

Table 9. Results of the OLS regression analysis in two subgroups with the EU referendum dependent variable

| <i>Moderator: Whether and when Serbia will become an EU member?</i> | R ² | Unstandardized Coefficients | | t | Sig. | 95.0% Confidence Interval for B | |
|---|----------------|-----------------------------|------------|-------|------|---------------------------------|-------------|
| | | b | Std. Error | | | Lower Bound | Upper Bound |
| Model 1: Will become a member | .10 | 0.059 | 0.007 | 8.70 | .000 | 0.045 | 0.072 |
| Model 2: Never will become a member of the EU (& DKN) | .25 | 0.163 | 0.007 | 21.36 | .000 | 0.148 | 0.178 |

Dependent variable: How would you vote if there were a referendum next week on Serbia's joining the EU? Predictor: Kosovo should remain part of Serbia. Control variables: Education, Type of residence (urbanization), Age.

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ATTITUDE TOWARD KOSOVO
SECESSION AND THE EU AS MODERATED BY THE PERCEIVED EU'S
ATTITUDE TOWARDS ACCEPTING SERBIA

Finally, we examine the role of an alternative operationalization of the moderator variable. This time, it is the question: *What is the EU's attitude towards accepting Serbia into the EU?* For the interaction analysis, the first group consists of those who believe that the EU intends to accept Serbia's membership, while the second group contains the 'Eurosceptics', i.e., those who either don't think the EU intends to accept Serbia or that even EU is uncertain about accepting Serbia.

In the first sub-group, the association is negative and significant (Table 10): $b = -.36$. In the second sub-group, consisting of those who answered that the EU is uncertain and that the EU does not intend to accept Serbia, the slope is somewhat steeper: $b = -.47$. The moderating effect is not as strong as in the previous analyses, but the slopes are nevertheless statistically significantly different.

Table 10. Results of the OLS regression analysis in two subgroups with the alternative moderating variable

| <i>Moderator: In your view, what is the EU's attitude towards accepting Serbia into the EU?</i> | Unstandardized Coefficients | | t | Sig. | 95.0% Confidence Interval for B | |
|--|-----------------------------|------------|--------|------|---------------------------------|-------------|
| | B | Std. Error | | | Lower Bound | Upper Bound |
| Group 1: EU intends to accept Serbia into the EU. | -.355 | .032 | -11.10 | .000 | -.417 | -.292 |
| Group 2: EU is not sure if it wants Serbia's membership. EU does not intend to accept Serbia | -.470 | .022 | -21.60 | .000 | -.513 | -.427 |

Notes: Dependent variable: Regardless of all conditions, Serbia's joining the EU would, in any case, be better than remaining in the current situation. Predictor: Kosovo should remain part of Serbia. Control variables: Education, Type of residence (urbanization), Age.

DISCUSSION

This paper examines how attitudes about Kosovo interact with views regarding one important international actor involved in the Kosovo conflict, including the 1999 aggression – the European Union. Protracted conflicts, such as the one concerning the potential statehood of Kosovo, are often looked at in terms of the past – what has brought about the current confli-

cted situation and how perceptions of the past inhibit overcoming the conflict. Such conflicts usually remain protracted because of the difficulties of finding a vision of the future that could, at least to some extent, appeal to the involved sides. One reason for this difficulty may be how involved actors are perceived. In the case of Kosovo and Serbia, the EU is one of the key actors, involved both directly (e.g., via participation in the NATO aggression) and indirectly (e.g., by supporting the secessionist aspirations of Kosovo Albanians or through a mediating role).

The effectiveness of the EU efforts has been affected by how the organization is perceived in Serbia. As shown in the introductory analysis, there is a consensus in Serbian public opinion that the EU supports the secessionist side in the conflict. Since most respondents think Kosovo should remain part of Serbia, it is unsurprising that more respondents would feel glad rather than sad if the EU collapsed. It certainly is not a great discovery that respondents who support Serbia's territorial integrity demonstrate a more critical view of the EU. This simply illustrates the tendency towards cognitive consistency as one of the forces influencing attitude formation and change (Aronson, 1969; Heider, 1946; Festinger, 1962).

However, the consistency/dissonance perspective allows posing (and perhaps answering) more interesting questions that could help propose policies that could reduce (or petrify, depending on one's preferences) the animosity among the conflicted sides. The attitudinal structure that connects the Serbian public, Kosovo independence, and the EU is potentially unstable (and therefore amenable to change) because the Serbian strategic aim has been to join the EU for many years. That this is not just a feature of elite politics testify the results (some presented here) that the majority of the public is still *for* joining the EU, even though many of them share the critical view of the EU. Therefore, in this paper, we did not examine just whether those who are for joining the EU are somewhat less insistent on Serbia's sovereignty over Kosovo. We hypothesized that the perception of the likelihood of the Serbian 'EU future' will influence the association between the attitudes towards Kosovo and Serbia's membership in the EU.

The feeling of cognitive dissonance is likely to be particularly pronounced for those who would attempt both to be strongly against Kosovo independence and be for Serbian EU membership – if they think the EU membership is likely to happen soon. If they don't think the membership is a realistic prospect, it is easier to stick to the attitudes structured in an imbalanced way – because one of the 'nodes' is becoming less salient. For those who think EU membership is a realistic prospect, it may disjoint the attitudes concerning Kosovo and EU membership. Statistically, this would be manifested as a moderating effect of the perception

of the likelihood of EU membership on the association between the attitudes towards Kosovo independence and the EU.

We examined this proposition through several operationalizations of the model – using three different measures of the dependent variable (attitude towards the EU) and two versions of the moderator variable (perceptions of the likelihood of the EU becoming a member of the EU). In all four analyses, the hypothesis received clear empirical support. The regression slope is statistically significantly steeper under the 'condition' of a low perceived likelihood of Serbian EU membership. The results unambiguously support the interaction/moderator hypothesis. The attitude that Kosovo should remain part of Serbia is a stronger predictor of the (negative) evaluation of the EU among those respondents who do not believe that Serbia will become an EU member.

Substantively, the paper exemplifies political psychology in practice: social-psychological theory on the need for consistency helps develop a more complex – and more realistic picture of important political attitudes in the context of a protracted conflict. At the same time, the paper contributes to psychological theory by demonstrating how the perceived probabilities concerning some elements of the relevant attitude structure can emphasize or attenuate the presumed dissonance.

On the practical level, the findings could help understand the public that seems to be caught in a vicious circle between a desired goal (EU membership) and implied but unwanted consequence (giving up the sovereignty over part of the nation's territory). As the theory suggests, a way out is changing one of the attitudes (giving up either joining the EU or the sovereignty). Our results show that the perceived probability of Serbia's joining the EU changes the structure by reducing the salience of the preference for EU membership. By making it a distant and uncertain possibility, there is no pressure to attenuate the opinion on Kosovo's independence.

This can have various implications for interested 'policymakers'. For instance, emphasizing the conditionality of the EU membership (and the future membership being ever more elusive) is likely to have a counterproductive effect (e.g., Jelisavljević, 2019; Marković et al., 2021). The more individuals feel that the EU is beyond the reach, the easier it is to maintain a strong sovereigntist position regarding Kosovo. In this way, the situation seems frozen – at least for the Serbian citizens. The 'EU-membership carrot' might lead the donkey in the wrong direction, so to speak.

However, this policy would be welcomed by those interested in encouraging Serbia's insistence on its territorial sovereignty. From this angle, it would be useful to emphasize the insincerity of the EU's promises regarding Serbia's membership. In other words, to solidify the view of the EU as an 'enemy' of the Serbian national interests, it would be easier to

maintain a tough sovereigntist position on the Kosovo issue and keep the anti-EU position. From the angle of those in favor of EU integration, it would certainly be helpful if the EU could somehow appear more friendly and trustworthy regarding Serbia's membership and its policies towards the Kosovo issue. It could be objected to these speculations that political elites make political decisions regardless of public opinion. Still, when the issue in question is widely regarded as crucial, public opinion may be relevant, if not for other reasons but for the self-interest of the involved parties and politicians.

One obvious limitation of the present study is that it is correlational – we provided statistical evidence of the moderating role of the perceived probability of EU membership based on cross-sectional data. Future investigations could use survey experiments and a longitudinal approach to catch possible attitude changes related to cognitive dissonance more directly. Nonetheless, this paper provides evidence on how the perception of the possible future could affect the attitudes about the political past in the context of a protracted conflict.

REFERENCES

- Annu, & Dhanda, B. 2020. "Cognitive Dissonance, Attitude Change and Ways to Reduce Cognitive Dissonance: A Review Study". *Journal of Education, Society and Behavioural Science*, 33(6): 48–54. <https://doi.org/10.9734/jesbs/2020/v33i630236>
- Antonić, S. Č. 2012. "Euroscepticism in Serbia". *Serbian Political Thought*, 5(1): 67–96.
- Aronson, E. 1969. "The theory of cognitive dissonance: A current perspective". *Advances in experimental social psychology*, Vol. 4: 1–34.
- Bazić, J. R. 2019. "Relations of Serbia and European Union: Socio-Historical Determinants and the Contemporary Political Issues". *Politeja*, 3(60): 303–322. <https://doi.org/10.12797/Politeja.16.2019.60.20>
- Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Eds.). 2011. *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Brislin, R. W., & Baumgardner, S. R. 1971. "Non-random sampling of individuals in cross-cultural research". *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 2(4): 397–400.
- Cornesse, C., Blom, A. G., Dutwin, D., Krosnick, J. A., De Leeuw, E. D., Legleye, S., ... & Wenz, A. 2020. "A review of conceptual approaches and empirical evidence on probability and nonprobability sample survey research". *Journal of Survey Statistics and Methodology*, 8(1): 4–36. <https://doi.org/10.1093/jssam/smzo41>.
- Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.

- Elkin, R. A., & Leippe, M. R. 1986. "Physiological arousal, dissonance, and attitude change: evidence for a dissonance-arousal link and a 'don't remind me' effect". *Journal of personality and social psychology*, 51(1): 55–65.
- Elliot, A. J., & Devine, P. G. 1994. "On the motivational nature of cognitive dissonance: Dissonance as psychological discomfort". *Journal of personality and social psychology*, 67(3): 382.
- Elliott, M. N., & Haviland, A. 2007. "Use of a web-based convenience sample to supplement a probability sample". *Survey methodology*, 33(2): 211–215.
- Festinger, L. 1962. *A theory of cognitive dissonance*. Redwood City: Stanford University Press.
- Festinger, L. 1962. "Cognitive dissonance". *Scientific American*, 207(4): 93–106.
- Heider, F. 1946. "Attitudes and cognitive organization". *The Journal of Psychology* 21(1): 107–112.
- Jelisavljević, A. 2019. „Uslovljeno članstvo Srbije u Evropskoj uniji već zamorenoj od proširenja – koliko je daleko 2025. godina?“ *Vojno delo*, 71(7): 9–27.
- Jovanović, M. 2018. „Podela Kosova i Metohije iznuđeno rešenje nasilne i jednostrane secesije“ In *Kosovo i Metohija kao nacionalno i državno pitanje Republike Srbije*, ed. V. Kljajić, 7–31. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Marković, K., Matijević, B., & Jovanović, M. 2021. „Kosovo i Metohija i Evropska unija – Dilema ili očekivani izbor?“ In *Predstave o Evropskoj uniji i Rusiji u javnosti Srbije*, ed. B. Todosijević, 75–89. Belgrade: Institute of Social Sciences.
- McGrath, A. 2017. "Dealing with dissonance: A review of cognitive dissonance reduction". *Social and Personality Psychology Compass*, 11(12): e12362.
- Milosavljević, S., & Medojević, J. 2020. "Contemporary changes in the ethnic structure of the population in the Autonomous Province of Kosovo and Metohija". *Bulletin of Natural Sciences Research*, 10(2): 23–27.
- Nedeljković, S. & Jović, G. S. 1999. „Istorijsko-geografski pogled na demografske karakteristike Kosova i Metohije krajem XIX i početkom XX veka“. *Baština*, 9–10: 241–251.
- Noor, M., Brown, R., & Prentice, G.R. 2008. "Precursors and mediators of intergroup reconciliation in Northern Ireland: a new model". *The British Journal of Social Psychology*, 47(3): 481–95.
- Olson, M. 1989. Collective Action. In: Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (eds). *The Invisible Hand*. London: The New Palgrave, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-20313-0_5
- Richard, F. D., Bond Jr., C. F., & Stokes-Zoota, J. J. 2003. "One hundred years of social psychology quantitatively described". *Review of general psychology*, 7(4): 331–363. <https://doi.org/10.1037/1089-2680.7.4.331>

- Robbins, M. W., Ghosh-Dastidar, B., & Ramchand, R. 2021. "Blending probability and nonprobability samples with applications to a survey of military caregivers". *Journal of Survey Statistics and Methodology*, 9(5): 1114–1145.
- Sénémeaud, C., & Somat, A. 2009. "Dissonance Arousal and Persistence in Attitude Change". *Swiss Journal of Psychology*, 68; 25–31.
- Stein, D. J., Seedat, S., Kaminer, D., Moomal, H., Herman, A. A., Sonnega, J., & Williams, D. R. 2008. "The impact of the Truth and Reconciliation Commission on psychological distress and forgiveness in South Africa". *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 43: 462–468.
- Tomlinson, E. C., Dineen, B. R., & Lewicki, R. J. 2004. "The Road to Reconciliation: Antecedents of Victim Willingness to Reconcile Following a Broken Promise". *Journal of Management*, 30: 165 – 187.

APPENDIX

Table 11. Basic descriptive statistics of the analyzed survey questions

| Question | N _{Valid} | Mean | St. dev. | Minimum | Maximum |
|--|--------------------|-------|----------|---------|---------|
| In your opinion, whether and when will Serbia become a member of the EU? | 3512 | 3.85 | 1.81 | 1 | 7 |
| Kosovo should remain part of Serbia. | 3450 | 3.67 | 1.49 | 1 | 5 |
| Regardless of all conditions, Serbia's joining the EU would, in any case, be better than remaining in the current situation. | 4219 | 3.10 | 1.59 | 1 | 5 |
| If somebody would tell you tomorrow that the EU broke down, how would you feel? | 3158 | 3.34 | 2.21 | 0 | 6 |
| How would you vote if there would be a referendum next week on Serbia's joining the EU? | 3086 | 1.43 | .49 | 1 | 2 |
| In your view, what is the EU's attitude towards accepting Serbia into the EU? | 4004 | 2.012 | .76 | 1 | 3 |

Note: All statistics in this table are weighted based on joint distribution of sex, age, and country region in the population of Serbia.



BASIC ANALYTICAL ASSUMPTIONS OF EMPOWERING THE PERIPHERY: THE TELLING EXPERIENCES OF SOUTH AFRICA AND REPUBLIC OF SERBIA

Radmila Nakarada

New South Institute

Jelena Vidojević

New South Institute

ABSTRACT

Against the background of the global crises and the urgency it created, the authors attempt to problematise the pathways to empowering the peripheries of the world – the victimised, excluded, humiliated and entangled. As assumptions relevant for the empowerment of the peripheries they discuss: the need to re-read one's own history; “accurate reconnaissance” of the current local circumstances; understanding the “workings of the global neoliberal capitalism”; focusing on integrating, making use of new scientific insights, reinvigorating fundamental values and generating internal actors of change; establishing new transformative alliances of the peripheries. The assumptions are contextualized in relation to the process of transition taking place in post-apartheid South Africa and post-socialist Serbia.

KEY WORDS: periphery, transition, South Africa, Republic of Serbia, assumptions of empowerment, history, global capitalism, the New South.

Authors contacts:

Radmila Nakarada is Professor of Peace Studies and founder of the Centre for Peace Studies, University of Belgrade – Faculty of Political Science and the New South Institute Distinguished Fellow.

E-mail: nakara@eunet.rs

Jelena Vidojević is a political scientist and the co-founder of the New South Institute.

E-mail: jelenav@nsi.org.za ORCID: 0009-0006-9067-7454.

INTRODUCTION

The world has been engulfed by a “polycrisis”¹ with an apocalyptic potential. The crisis has many layers, parallel and interacting locations and a simple message. Namely, in spite of unprecedented progress in vast human domains, the human species has not eliminated the possibility of self-extinction. Unleashing an unprecedented arrogance of power, investing relentlessly into the development of increasingly destructive weapons, celebrating an economy of greed, cancelling out solidarity, has produced such geopolitical, social and environmental turbulences that reveal that survival in the 21st century is an unresolved dramatic challenge. This has created a transformative urgency amidst marginalized critical thinking, neutralized politics,² lack of compelling alternative visions and effective counter/hegemonic movements, underscoring the strategic importance of furthering diagnostic efforts and generating new actors of change. Beside reconsiderations leading to new insights, diagnostic efforts among else, include establishing active links between scattered knowledge and analyses, de-marginalising critical thinking. Generating actors of change, on the local and global plan, among else means listening carefully, in a radically sustained manner, to the excluded, to the global peripheries and their emerging voices, gestures of non-submission to the demands of the powerful.³

1 The term originally coined by Edgar Morin in the seventies has been resurrected by the historian Adam Tooze. Cf. A. Tooze, Chartbook #130, Defining polycrisis – from crisis picture to the crisis matrix, 24. 6. 2002. Available at: www.ze.substack.com

2 According to Bourdieu, ...”moralism that insinuates itself everywhere, through an ethical vision of politics”, leads “to a kind of a principled depoliticisation of social and political problem, thereby stripped of any reference to any kind of domination.” (42) Pierre Bourdieu and Loic Wacquant, On the Cunning of Imperialist Reason, *Theory, Culture and Society*, 1999, Vol. 16(1): 41–58.

3 According to two prominent African thinkers, “... Africa – and the global South in general – has seen its status continue to rise in importance as one of the principal theatres where in some distant point in time, the future of the planet will more than likely to play out” (Mbembe and Sarr 2022).

Peripheries⁴ have been residing for decades in a system marked by persistent (and growing) inequality,⁵ a system where the weak are still forced by conditionalities, coercion and disciplining “to do what they Must” (Tukidid). Experiences of decolonization on the one hand and socialism on the other have not suspended for the large part of the peripheries the “perpetual reoccurrence of the same” (Nietzsche), the lack of structural presuppositions for autonomous pathways of development.

Internal economic, political and social fissures and limited manoeuvring space for autonomous choice, high degree of vulnerability in relation to the external, global actors (international financial institutions, powerful states and their military/intelligence/media complexes) and processes,⁶ low self-esteem and self-confidence, requires rethinking paths of empowerment. In broad terms, empowering, to our mind entails several types of reconsideration. First, it demands re-examining responses to the internal challenges of the current crisis, above all to the inequality, poverty and mass (structural) unemployment, and evaluating the competences and responsibilities of key internal actors. In order to generate new internal transformative political energy, the rethinking has to be focused on strategies aimed at tending to the needs of the majority on the basis of affirming solidarity and redistribution, i.e., the common good. Second, empowering entails that in a disturbingly polarized world, facing the dangerous implications of the ongoing conflicts, particularly at this moment in Ukraine, new forceful voice of sanity and nonviolence, “New Common Sense” needs to appear. New voices that represent the victims of the current world order and have the will to responsibly consider/address the wellbeing of human

4 By peripheries we mean a category of states that between themselves have attained different economic degree of development but are on the whole distinct from the core due to the nature of their external victimization and minor role in the design of the global order. Wallerstein’s world system theory, on the basis of the difference in the level of income, distinguishes between semi-peripheries which are less developed than the Core countries but more than the least developed, low-income peripheral nations. We, of course, recognize the internal asymmetries between the countries of periphery, and that according to Wallerstein Serbia and South Africa would qualify as semi-peripheries. However, we do not insist on this differentiation because on the whole the more developed and less developed countries of the periphery, are limited in impacting the hierarchy of global structures of power and taking part on a sustained basis in shaping the global order. Furthermore, they all face a common challenge, how to implement new pathways to development that would increase the level of collective wellbeing.

5 Fernand Braudel, in *La dynamique du capitalisme*, Arthaud, Paris 1985 (Serbian edition: Fernan Brodel, *Dinamika Kapitalizma*, IK Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1989) states that “the basic principle of the organization of the world has not changed in the least, it is still, in its structure divided into those privileged and those that are not privileged.

6 That the influence of external actors and global processes can override the regional significance of individual countries will be exemplified by our two examples, particularly in the case of South Africa, for it enjoyed in the nineties a status of a regional if not a continental power.

species. Empowerment includes connecting distant neighbours sharing the similar fate amidst the fragmented reality, creating a new movement, project, by articulating alternatives which can transcend the dominant neo-liberal paradigm and the socio-economic dead ends and geopolitical turmoil that it produces.

Following this trail, in the article we will expound in more detail several diagnostic assumptions we consider to be among the relevant ones for the empowering of modern peripheries. They include the following. Taking notice of all the findings that reaffirm nonlinearity, richness and diversity and contributions of non-Western culture to the human civilization,⁷ and rereading one's own history. This entails reconsidering those chapters of own past that offer an inspiring impetus or contain hindering structural matrixes of *longue durée* that are replicated in the entanglements of the present, or even in the visions of the future (In other words, the need is not to cancel out/reject the past as a historical humiliation, nor romanticise it as a new universalism). Rereading would be in the function of thinking about the present and the avenues of its transformation in a different manner. Assumptions presuppose critical self-examination of the current local framework, as well as understanding the nature of the neoliberal global capitalism, its movements, instruments and locations of power. It presupposes further, learning from own experience, as well as from experiences of others, establishing productive links in the function of rational acts of resistance. Recognition of the need for new alliances that would be based on non-hegemonic principles, on principles of cooperation and nonviolence, generating in perspective effective counter forces, that is, "emancipatory realism" (to borrow the term of K. Booth).

In expounding further, the noted assumptions we relate them to the transitional processes in South African (1994–) and Serbia (1989–). Choosing these two countries for a more concrete contextualization of the problem of empowerment is not part of an exotic academic exercise, but an attempt to demonstrate the legitimacy of extending the concept of South beyond the strictly geographical boundaries, recognizing fundamental links transcending the racial, cultural, historical differences. Both countries share a colonial past, similar aspirations within their regions, a troubled ("prolonged") transition, and their paths have already crossed in the previous attempts to frame beyond the block division, a constructive presence of the voice of the South in the global affairs.

7 Howard French for instance in his book *Born in Blackness* (2021), depicts the trivialization of African history and the systematic erasure of the achievements of its peoples from modern history.

The shared traumatic experiences of colonialism,⁸ while unevenly recognised and confronted in the two countries, have left profound structural imprints that still cast their shadow in the present, in the reproduction of economic, political and social entanglements (Berand 2001,17).⁹

The two types of recent processes of transitions, from the apartheid to a “delicate democracy” and from socialism to neoliberal capitalism¹⁰, have exposed some similar profound failures (dysfunctional state institutions, economic instability, widespread crime and corruption, further social and

8 The imperial history of the Ottoman empire is a contested one, especially in relation to the nature of its “imperial/colonial project”. The last few decades witnessed the expansion and enrichment of the Ottoman studies. Historians have been trying to view the history of the Ottoman empire through the lens of the postcolonial studies and there seems to be a consensus among the major historians of the Empire (Makdisi, Deringl, Kuhn...) that by the beginning of the twentieth century, the Ottoman elite adopted the ways of thinking of their enemies, the great European colonial powers, and began to conceive of their boundaries as a part of the colonial setting. This periphery was made up essentially of the Arab countries within the Ottoman Empire, and the Ottoman elites started expressing the “metropolitan arrogance” in order to legitimise modernisation of the periphery. Despite exploring and applying various concepts from the postcolonial studies, like “Ottoman colonialism”, “ottoman orientalism”, Orientalism *alla turca*, “the Ottoman man’s burden”, “the Ottoman civilising mission”, there is an underlying assumption in all this studies that despite its imperial ambitions, the Ottoman empire didn’t really have colonies, and that the Ottoman elite “borrowed” a particular discourse as a part of its “survival strategy”. This “defensive imperialism” were supposed to protect them from being colonised by the Great European powers. The Ottoman occupation of the Balkans has therefore not been addressed in this studies since by the twentieth century, most of the Balkan states gained their independence. Thus, the Balkan colonial experience is overwhelmingly if not denied than neglected or reduced to the concept of “metaphoric colonialism”. The same can be applied to the scholars of the Balkans. We argue that the Ottoman occupation of the Balkan did have all the main elements of the colonial rule. The Ottoman empire was a multiethnic, multidimensional and most importantly “non-consensual” empire (Karsh 2006). From historical and comparative perspective, the Ottoman empire exercised its own model of colonisation that shared similarities with European empires. The rule was mediated through various regional power holders and settlement colonialism, there was a gradual conversion over the course of generations to Islam and near constant military campaigns during the late medieval and early modern periods, over time the Empire developed various and quite sophisticated modes of economic exploitation, while the “center” exercised the “metropolitan arrogance” over its peripheries. Ottoman Empire tends to be excluded from most “imperial histories”, as well as postcolonial studies that emerged from various parts of the Global South in the second half of the twentieth century. We argue that the reason for this exclusion doesn’t lie in the fundamentally different nature of the “Ottoman colonial project”, but in the non-European and non-Christian character of the Empire, which, quite inconveniently reveals predominantly Euro-centric framing and reading of its (colonial) past.

9 In relation to Serbia, it is worth paraphrasing I. Berand, who points out that after a century of rebellion against backwardness, after a number of different revolutions, moving from capitalism to socialism and back to capitalism in the end this has not resulted in the transcendence of the position of the Western Balkan as a European periphery. In relation to South Africa, the present racial and social divides testify to the continuous reproduction of fundamental strands of the colonial order, regardless of the particular form that that order took in the past and was taking now.

10 Serbia (unwillingly) became an independent state because of the violent break-up of socialist, federal Yugoslavia that attempted to create a homeland for diverse ethnic groups based on “brotherhood and unity”.

economic polarization) and generated widespread internal disenchantment with both the internal and external actors. In short, both countries, in spite of their attempts to modernize, develop, stabilize, and in spite of their economic and human potential, have remained crisis ridden societies that continue residing in the circle of the (semi)periphery. As such in the international arena they are still more objects of external processes, than subjects actively participating in shaping the global order.

Finally, Serbia and South Africa have already crossed paths¹¹ taken part in constituting the Global South as a recognizable international actor, Serbia as part of Yugoslavia, one of the founding members of the Non-Aligned Movement (NAM), and South Africa as a regional power, “a leading voice in the Global South” articulating Southern concerns in a number of multilateral forums, from the UN to BRICS, in the search for “African solutions to African problems (SAIIA 2019).

Following these introductory notes the article proceeds with a brief summary of the double movements, contradictions characterizing contemporary globalization, followed by a reminder of the profound significance of imposing external interventions in the narrative concerning the peripheries. The third part of the article deals in a general way with diagnostic presuppositions we consider to be relevant for the empowering of the peripheries. The last part of the article contextualizes the outlined assumptions in the South African and Serbian context.

COMPLEX CONTRADICTIONS

*To believe in the possibility of change is something very precise. It means that we believe in the reality of choice. That there are choices. That we have the power to choose in the hope of altering society for the greater good. (John Ralston Saul. 2005. *The Collapse of Globalism*).*

Rethinking assumptions of empowerment by relating to the experiences of transitions in South Africa and Serbia, is at this point in time, caught up in an intricate web of chronic and acute global uncertainties created by the compounding crisis, which has produced contradictory reactions, reflecting sharp divisions between beneficiaries and victims of global capitalism. Thus, hand in hand march doomsday fears and arrogance, unrestrained greed and “moral amnesia”, disillusionment/anger and “radical indifference”, bewildering feelings of impotence and reckless acts of

¹¹ This includes the collaboration between the Yugoslav Truth and Reconciliation Commission (established in 2001, in the aftermath of the violent conflicts) and the South African Truth and Reconciliation Commission.

violence, stubborn adherence to the TINA (*There is No Alternative*) creed and signs of reviving voices of the Global South, seeking alternatives.

Which direction will the contesting voices take, therefore heavily depends, on their strategy of dealing with complex global contradictions, their will and capacity to fortify critical (or even radical?) thinking and coherent transformative actions, facing new locations and structures of power, and extreme degree of inconsistencies between political proclamations, (international) legal norms, and practices.

That this is not an unsolicited task is demonstrated by the fact that in spite of widespread dismay and dissatisfaction, some authors advocate an optimistic assessment of the global state of affairs on the basis of statistics¹² which, for instance, point to a historic decrease of the number of conflicts between states. But such an assessment is incomplete and misguided if it does not address the systematic, uninterrupted investment into the development of instruments of war, that is, the continued presence of the “infinite preparation for war” (Virilio and Lotringer 1983, 31, 91–95, 157) since the end of WWII. The current all time high of global military expenditure (now more than two billion dollars), the sophistication of weapons of mass destruction, the “normalization” of the idea of “limited nuclear war”, the fact that in spite of fewer conflicts, humanity has never been closer to a nuclear annihilation, as the current war in Ukraine demonstrates, indicates the illusions of uncritical, but seductive, optimism. In other words, peacefulness is not necessarily expressed by the numerical decrease of violent conflicts.¹³ For, just one war between nuclear powers armed with the last generations of super destructive weapons, is sufficient to end life as such. Moreover, optimism concerning increased peacefulness of the 21st century is based on an even more deeply misplaced praise. For as the historian Howard Zinn¹⁴ points out, the fact that wars are still waged after so much suffering and destruction in human history, is a shameful fact. A tragic testimony that the logic of sanctity of life and rationality have not (yet!) prevailed.

Returning to the global contradictions, or what could be defined as “double movements” (K. Polanyi) we note the following:

The creation of material wealth securing an improved material standard of life for the majority of humankind (as S. Pinker states human beings have never had it better, historically the present is the best of times)

¹² Cf. Pinker, Steven. 2011. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. Viking.

¹³ Paul Krugman indicates how statistic can be misleading, stating: “Anyone who has seen how economic statistics are constructed knows that they are really a sub-genre of science fiction”. Quoted by John Ralston Saul, in: *The Collapse of Globalism*, Viking Canada, 2005, p.50.

¹⁴ Cf. Howard Zinn, *A People’s History of American Empire*, Metropolitan Books, 2008.

cannot but be acknowledged. But in order for the impressive growth to be socially contextualised, unprecedented, brutal social inequalities colouring the present¹⁵ as well as the extreme poverty of 860 million citizens¹⁶ has to be addressed in the same breath.¹⁷ Furthermore, the environmental consequences of material growth, the unrestrained logic of consumerism, equally has to be noted as a serious shadow overarching the “best of times”.

Technological developments are an impressive testimony of creative human capacities and achievements spanning, as A.C. Grayling notes from the tiniest world of atoms to the world of infiniteness – space (Grayling 2021, 1). But the lack of their embeddedness in clear and strong ethical foundations, particularly concerning the relation of intelligent machines and man,¹⁸ their continues contribution to the development of the war machine, as well as the emerging practice of digital disciplining and repression is a testimony of new dangers and traps. Therefore, the reach of technological achievements on the one hand, and their destructive potential on the other, their capacity to advance common good and their alienating power, require careful and active ethical and political considerations. This may even include efforts to initiate the will and courage to set aside, consciously curtail some of the technical achievements and possibilities, wisely pre-empting their dangerous consequences.

Celebration of democracy, protection of human rights, goes hand in hand with the growing unaccountability of new power structures, and limited or no capacity for collective action of citizens (Streck 2016, 20, 37). Furthermore, the efficient protection of citizens amidst fragmented, polarised societies devoid of solidarity, has been heavily eroded. The sense

15 “The richest 10% of the global population currently takes 52% of the global income, whereas the poorest half of the population earns 8.5% of it. Global wealth inequalities are even more pronounced than income inequalities. The poorest half of the population barely owns any wealth at all, possessing just 2% of the total. In contrast, the richest 10% of the global population own 76% of all wealth” (World Inequality Report 2022, available at: <https://wir2022.wid.world>).

16 <https://www.oxfam.org/en/press-releases/terrifying-prospect-over-quarter-billion-more-people-crashing-extreme-levels-poverty>

17 N. Mandela spoke about poverty on Trafalgar Square 2005. “Massive poverty and obscene inequality are such terrible scourges of our times – times in which the world boasts breathtaking advances in science, technology, industry and wealth accumulation – they have to rank alongside slavery and apartheid as social evils”. John Ralston Saul, *The Collapse of Globalism*, Viking Canada, 2005, p. 23.

During 2022 due to a four-year drought, the pandemic and war in Ukraine, 22 million people in Ethiopia, Kenya, Somalia were facing harrowing starvation. At the same time millions of dollars are poured into weapons fuelling, escalating ongoing conflicts. Agency France-Press, *The Guardian*, “Horn of Africa drought places 22 million people at risk of starvation, says UN”, August 19th 2022.

18 A bizarre illustration of this relation is depicted in an article of *The Guardian*, Chess robot grabs and breaks finger of seven-year-old opponent, www.theguardian.com, July 24 2022.

of community has been to a large extent replaced by unrestrained egotism. Democracy has little bearing on the existential predicament of citizens, redistributive functions of the state having been severely limited and a number of its tasks taken over by private, profit seeking actors.¹⁹ Democracy has not only distanced itself from the economic realm (or better yet, become subservient to economy), but also from the legal one as well.²⁰ Selective application of the rule of law for instance in foreign policy, and unconvincing, but imposed, moral justifications of military interventions in the name of democracy, together with the “policing of the media”, speak of a substantial erosion of freedom, as well as of the calculated diminishment of the capacity of citizens to recognize links between internal and external authoritarian tendencies, see through inhibiting moral hypocrisy and respond, contest constructively.

The noted examples of simultaneous movements in different directions within key human domains, indicate that an “accurate reconnaissance”, (A. Gramsci), inventory/diagnosis of internal and external context is a continues task. In addition, the present moment desperately requires sustained re-dedication to elementary values “liberty, equality, brotherhood”²¹ (injured now by policed liberty, continuously worsening inequality, violent fraternity), enriched by the intellectual traditions and conceptual categories from the Global South, for example, *satyagraha* and *ubuntu*.²² It also entails furthering diagnostic capacities that are able to incorporate new knowledge, insights across relevant disciplines²³ (Graeber and

19 Cf. Ivor Chipkin, “From democracy as political system to democracy as government”, in: *Transformation*, Vol. 105, 2021, pp. 1–25.

20 Sabine Frerichs in her article “Karl Polany and the Law of Market Society” distinguishes two types of law: 1. the law as a commodity serving private interest, and 2. the law as an institution promoting public interest. Cf. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 01/01/2019 44: 197–208, <https://research.wu.atc.at>

21 What might belong to the notion of “New Common Sense”. Cf. Mark Engler and Paul Engler. 2023. Lessons from Gramsci for Today’s Social Movements, August 7, 2023. [www. Counterpunch.org](http://www.Counterpunch.org)

22 *Ubuntu* is often understood as an African, humanist philosophy, way of thinking about what it means to be human, and how we, as humans, should behave towards others as members of a community (Thompson, 2019). The principle of togetherness, compassion, empathy is embodied in the Ubuntu principle: “I am because we are”. *Satyagraha* is a concept introduced by Mahatma Gandhi to designate a determined, active but nonviolent resistance to evil. In other words, resisting evil with good. According to this philosophy, *satyagrahis* (those practicing *satyagraha*) achieve correct insight into the real nature of the evil situation by observing a nonviolence of the mind, by seeking truth in a spirit of peace and love and by undergoing a rigorous process of self-scrutiny (Stefon 2023).

23 Among else, archaeology, anthropology have accumulated evidence that is contributing to the non-linear understanding of human evolution, shedding light on communities based on alternative forms of social organisation evolving in different phases and cultures, having

Wengrow 2021), in order to extend the realm of choices, sphere of freedom. In other words, transcending unnatural (cultural) distances and borders and universalising aspirations, analytically and prescriptively affirming the common good are potent instruments for generating emancipatory practices, cutting through widespread apathy, anger, indifference.

It is also important to emphasise that a critical articulation of present contradictions presupposes evading, what J. Galtung calls the “tyranny of number two”, the “iron law” of either/or (Good vs. Evil, heroes vs. villain, etc.). Transcending the either/or logic, implies convincing, accurate presentations of the multi-sources and depths of dangers, transforming “militant despair” into a creative new will for exploring and identifying the new “possibles” (Sarr 2019).

To summarise, for the peripheries(s) of the world, the depth of the existing drama requires battling through the disfigured history and the fog of current complexity in the search for internal wisdom, “new common sense” and a new social contract. The task for the marginalised, humiliated is to provide the basis for clearer responses to the questions “what kind of society are we striving for”, amidst the economic, environmental uncertainties and the “real relationships of power” (Saul 2005, 11, 61) within in a system at this moment to many looks like an order that can neither be “rectified nor replaced” (Streck 2016, 35, 59).

EMPOWERMENT AND TRANSCENDING THE DOMINANT NARRATIVE

Clearing the path toward identifying and defining some of the key dimensions of a strategy of empowerment requires critical unpacking some of the dominant narratives that have intervened in the self-perception, self-understanding²⁴ and the confidence of the peripheries.

Peripheries have frequently been viewed, defined, through the eyes of the Centre. Reversing the gaze will, among other things, help redefine the dominant narrative that has been reproducing itself over time, usually reducing vast and diverse spaces to a single story(ies) made of “treacherous clichés, stereotypes and pseudo-certitudes” (Sarr 2019). The Centre (West) had and still has the power to frame, explain away the consequences of historical circumstances and reduce structural problems of development of peripheries to innate insufficiencies. Complex social structures and processes are treated as they were purely technical matters, waiting

their own notions of freedom and equality. Cf. Graeber, David and David Wengrow, 2021. *The Dawn of Everything*, Allen Lane.

24 Peter Wagner, problematises modernity as self-understanding, cantering on collective “interpretative actions” and autonomy. Cf. *Modernity*. Polity, 2012.

to be solved by the Western experts, while the human subjects implicated in these dramas have no histories (Mbembe 2019), or in the case of *Homo Balkanicus*, “more history than they can consume”.

The Balkans, as well as Africa, are ghosts “haunting Western culture” (Todorova 2009). They have been commonly associated with “backwardness” and “violence”, and described as places without future or hope, “an outside worlds deemed to translation, mutation, conversion and catching up” (Comaroff and Comaroff 2012). Implications of this in terms of self-perception, self-confidence were devastating and long lasting, contributing to an interiorized inferiority complex which, among other things, reduced the ability of these two regions to reflect on their present situation and envision the future for themselves. The West became the supreme authority whose tutelage and (informal and formal) recognition they are pursuing and celebrating.

At the same time, these peripheral regions have served as laboratories for experimentation and solutions developed elsewhere, primarily in the West. The non-West has been long treated “primarily as a place of parochial wisdom, of antiquarian traditions, of exotic ways and means; above all, of unprocessed data. These other worlds, in short, are treated less as sources of refined knowledge than as reservoirs of facts” (Comaroff and Comaroff 2012, 1), and thus solutions to the problems of these “crises-prone entities” will have to come from the outside.

Unfortunately, representation of the Balkans in the African imaginary and Africa’s in this “non-European” part of Europe, is almost equally discomfoting, despite the similarities between postcolonial societies and the certain societies in Europe. The concept of balkanisation is often used by the African political²⁵ and intellectual elite to label the nature of tendencies toward the violent territorial fragmentation, or the inability to build a functioning state,²⁶ while Africa is represented within collective Balkan imaginary in the form of ultimate failure. It is treated as an entity that has nothing to do (and nothing to offer to) with the Balkans, sharing no similarities with the distinctly more developed Balkans. Reduced to an insult, prime criterion of negative comparison, for the Balkans are (at least geographically) part of Europe, nonetheless.

25 What is surprising is the negative connotation that balkanisation has among the African nationalists, as if they completely overlooked the fact that European balkanisation liberated many peoples from colonial rule.

26 According to Achille Mbembe (2000, 261) “The colonial boundaries are also said to have opened the way to the balkanisation of the continent by cutting it up into a maze of micro-states that were not economically viable and were linked more to Europe than to their environment”.

In essence Euro-American approaches, and the vision of the Other through the eyes, stereotypes formed by the Centre has led to a vision of the single “common” future in which all “outside” voices were silenced. The “end of history” narrative fundamentally affected the transformative strategies after the fall of the apartheid rule and end of socialism. Radical transformation was traded for seemingly endless transition(s), with (isomorphic) mimicry at its core, guided and supervised from the Centre. Insecure and vulnerable, post-apartheid South Africa and the countries that emerged after the dissolution of Yugoslavia, turned to well-known prescriptions developed and promoted by the (un)holy trinity of the World Bank, International Monetary Fund, and the World Trade Organisation, while in the case of the Balkans, the leading if not decisive role was reserved for the European Union.

The indicated structural and narrative challenges facing peripheries lead to the question of defining assumptions of empowering strategies.

ASSUMPTIONS OF EMPOWERMENT

A strategy of empowering should encompass two aims. First, to transcend the lack of effective creative and transformative initiatives, i.e., answers to the crisis, problems created by the undertaken transitions, in South Africa from apartheid to a post-apartheid, democratic system, in Serbia from socialism to neoliberal capitalism, that is, from authoritarianism and planned economy to “democracy and free market”. Second, to recreate a new the voice of the South, of the world peripheries in the shaping of the global order. Reinventing alternative assumptions on these two levels can contribute to the modification of the dominant paradigm of economic and political power, transform, or enable constructive resistance to the reach of new locations of power.

The assumptions of empowerment thus presuppose the following:

1. A re-reading of own history, striving for accuracy²⁷ beyond prevailing stereotypes, imprisoning concepts formulated by others, concepts created in specific historical circumstances yet striving for universalism. Rehabilitating own principles and practices of community building, economic functioning, relating to others, to nature that are relevant for the present transformative aims. Recognising the processes of *longue durée* that perpetuate internal division, submis-

27 Cf. Adom Getachew. 2023. History’s Presence, *The New York Review*, nybooks.com August 2, 2023.

According to A. Getachew, “history can denaturalize what we take to be given and inevitable political settlements” and “revisiting the way people in the past formulated central questions or their political projects... can shake up how we think in the present”. In short, reconsidering history can “make us see the present differently”.

- sion and conflict, and require systematic, collective engagement from politics to cultures in order to be transformed.
2. Understanding the “workings of prevailing system of global capitalism” (Robinson 2014), its current crisis and reach. Meaning, the hierarchy it imposes, the power it wields, the boundaries of economic and political autonomy it conditions, the erosions of the normative standards (unrestrained application of double standard, selective application of self-serving rules instead of laws) and democratic practices as well as the media malpractices²⁸ it imposes, leading to the creation of the post-democratic, post-truth world.
 3. Diagnosing, i.e., achieving as noted “accurate reconnaissance” of own failures, achievements along the path of transition, as well as the transformative potentiality in the present. Diagnosis should affirm the imperative of finding the balance between dwelling in a distorted and/or oversimplified past and a misunderstood present, between individual and collective interests, defining the measure of global integration and de-linking through the participation of citizens in shaping the vision of desired society. More to the point, three tasks are particularly important: a) recognising historical structural patterns that are recreated in spite of all that was attempted and achieved, politically and economically; b) contextualising the development of institutional patterns (form of government, recruitment of the bureaucracy) in the local-global matrix; c) revealing the possibilities of expanding the manoeuvring space for autonomy, choice, de-legitimisation of the TINA creed, providing internal cohesion, democratic participation are attained.
 4. Filtering the relevant, successful experiences of Others in domains important for building a functional and capable state and an inclusive society. For example, relevant experiences of Others could include becoming acquainted with the Finnish educational system, Cuban health system, Chinese system of recruitment civil servants, New Zealand’s attempt to “re-regulate where deregulation had gone too far” (Saul 2005, 214), etc. In other words, filtering would be a project of linking one’s own valuable experiences with the practices of others in accordance with the search for pathways to a good society. A transformative synthesis could be in the function of zero corruption tolerance, equality and care, participatory democracy, respect for own identity, devising an articulate ethical codex helping the navigation through the world of technological developments.

28 Stephen F. Cohen. 2019. *War with Russia?* Hot Books.

5. Seeking new alliances within and beyond the regional framework, i.e., taking in consideration the shared history of subjugation and exploitation, colonisation, and the present disadvantages position. This among other paths, may lead to the revitalisation Non-Aligned Movement (NAM) in some form, or expansion of the rising regional organisations (BRICS – plus for example, could be a “meeting point” providing it does not replicate the existing exploitative and hegemonic aspirations in the South-South context?).²⁹ Whatever the paths, alliances need to increase the potential for acting with a **higher** degree of sovereignty and autonomy. The emergence of the New South as a project/movement could be a step towards the creation of a moral, political and economic corrective, the **missing link** between achievements and disasters created by the current neoliberal western formula of development. But it is not a given, rather it is a struggle and a choice.

Empowering in short, requires a new round of captivating/convincing, energising, diagnostic attempts leading to a enabling a transformative historical contestation of present mass victimisation, violation, exclusion and inspiring alternative visions of future, of new forms of institutional collaborations and realistic emancipatory practices.

In this spirit we will further reflect on the assumptions of empowerment in relations to the present challenges facing South Africa and Serbia.

29 Warnings about the possibility for BRICS to become a motor of constituting “neoliberalism with southern characteristics” (V.Prashad: Neoliberalism with Southern characteristics, The rise of the BRICS”, Rosa Luxemburg Stiftung, New York Office, www.rosaluxnzc.org) have been forcefully articulated. Here we note several. Vijay Prashad, states: “The entire BRICS project is centered around the question of whether countries at the nether end of the neo-colonial system can break out of that system through mutual trade and cooperation, or whether the larger countries (including those in the BRICS) will inevitably enjoy asymmetries of power and scale against smaller countries and therefore reproduce inequalities rather than transcend them.” Cf. BRICS and World Balance, Consortium News, Vol. 29, No 225, August 17, 2003, <https://consortiumnews.com> In the article Western Imperialism and the Role of Sub-imperialism in the Global South, by Patrick Bond, Alexandra Garcia, Miguel Borba (Cadm.org, 13 January 2021) the authors “question whether BRICS is capable of reversing historical, unequal relations of trade and investment between the ‘core’ and ‘peripheries’, and we identify in some cases, an uncomfortable middle ground ‘sub-imperialism’”. William Robinson, in the article The Unbearable Manichaeism of the “Anti-Imperialist” left (The philosophical Salon, <https://thephilosophicalsalon.com> August 2023) criticizes BRICS for obscuring internal class contradictions along with the web of transnational class relations into which they are enmeshed. BRICS according to him “do not represent an alternative to global capitalism and the domination of transnational capital, but they *do* signal the shift towards a more multipolar and balanced *inter-state system* within the global capitalist order. But such a multipolar inter-state system remains part of a brutal, exploitative, global capitalist world in which the BRICS capitalist and states are as much committed to control and exploitation of the global working and popular classes as are their Northern counterparts”.

1. RE-READING ONE'S OWN HISTORY

In the case of South Africa re-reading should include three historical sequences: pre-colonial, apartheid, and the anti-apartheid struggle.

a) Pre-colonial past of South Africa has been, by and large, discarded as being irrelevant (or lately, by some African intellectuals uncritically upheld as the only foundation of identity) for the present predicaments. The relevancy of history for the understanding the present seems to begin with the onset of colonialism. The pre-colonial period is either locally invoked uncritically as a romanticised past without conflict and injustice, or it tends to be filed, by dominant external readers, into a backward historical phase in line with the paradigm of linear progress. However, following new advances/evidence in archaeology and anthropology the moment has come to take in consideration beyond the linear matrix, the pre-colonial past of South Africa as an expression of diversity (even progressive and sophisticated practices) in the realm of economy, organisation of community, relationship toward nature that requires attention and research.³⁰

„If we compare, for example, European society at the Cape in the 18th and early 19th century with Nguni societies before Shaka, what is striking is their political sophistication by modern standards. Whereas Company rule in the Cape did not know the rule of law, Nguni society was rule/bound. Whereas European society was riddled with race-thinking and with racism, Nguni societies easily integrated strangers, even white ones. Whereas Cape society was a slave-owning and trading one, this was a practice largely unknown among Mthetwas, the Zulus and the Ndwandwe” (Chipkin 2022).

All this shows that exploring the variety of answers, the specificities that are not culturally and historically treated in a hierarchal manner, broaden the learning framework. In other words, carefully considering the relevancy, creative implications of the experiences of the past, sustains and strengthens the legitimacy of seeking alternatives in the present. Based on critical analyses of the past additional sources of inspiration and self-confidence can evolve.

b) The colonial past in its brutal apartheid form has to a large degree been analytically depicted. What remains to be done is to reveal its anomalies that are relevant for understanding the ambivalent threads of the

30 Graeber and Wengrow provide evidence that a linear understanding of the human evolution prevents us from recognising the diversity of social organisation, flexible arrangements that were not necessarily based on domination and subordination. Nor does it allow us to perceive forms of dealing with differences, modes of coexistence based on hospitality, care, creativity. They argue that not all good things came from Europe, and that both the social thoughts and human institutions that came from outside of Europe need to be taken seriously. Graeber, David. and David Wengrow. 2021. *The Dawn of Everything*. Allen Lane, pp. 5, 140.

system in the present. For instance, one striking anomaly is the combination of extreme racial divisions and discrimination and elements of an exceptional welfare system. The question that thus needs to be answered is how this has sustained racial divisions and inequalities in the present and at the same time enabled strands of development. The apartheid state was, of course, brutally oppressive and it viciously discriminated on the basis of race, denying its African subjects equal political, social, or economic rights. But, at the same time, by 1994, for example, each of three pillars of post/apartheid redistribution were in place: a very high proportion of poor children were enrolled in secondary school, the tax system was progressive and poor men and women enjoyed generous old age pensions in retirement” (Seekings 2002).

c) The struggle against apartheid is an extremely important historical chapter of liberation. However, the romanticised aspects of the struggle, implications of policies that have been overlooked or simply abandoned but have been constitutive for some of the present transformative practices, limitations, and require scrutiny as well. This needs to be done particularly, in the realm of economics, i.e., Unveiling the roots, foundations of creeping neo-liberalism, of sustained social (racial) and economic (structural) inequalities that were enabled by the decisions made during the period of post-apartheid state building.

In the case of Serbia, the re-readings of history we suggest, should encompass the ignored colonial past, and the achievements and failures of the socialist project that ended in the violent breakup of Yugoslavia.

a) Serbia, the Balkans altogether, in its self-understanding has not historically situated some of the enduring structural patterns that have survived great turbulences in the design of the state(s), and their breakups. None of the “new beginnings” despite advances, have developed the capability to transcend in an enduring, irrevocable manner the status of a periphery rooted in the colonial past. Europe, the Balkan region, including Serbia has resisted labelling its past as ‘colonial’, as a way of clinging to its European identity, for colonisation is a phenomenon that belongs to the non-European space as M. Todorova argues.³¹ What is interesting is that analysts of colonial endeavours in the Orient, like the famed E. Said, have evaded this issue as well, omitting to take in consideration that the Ottoman or Austro-Hungarian rule in the Balkans shares some of the fundamental features and outcomes with colonial practices in the non-European world. This evasiveness, among else is part of the “awkwardness”, to put it mildly, that Western Europe demonstrates towards the Balkans,

31 On the other hand, when Russia began to be examined within the framework of colonisation, “internal colonization” was applied to bridge the gap between previous understandings of colonisation and the Russian practice towards non-Russian groups.

treating its southern parts (“Western Balkan”) as a non-European part of Europe. And it is part of Serbia’s own unease with its complex identity that it cannot fit fully and neatly into the East-West divide, nor into the European/non-European divide.

We have a different approach, arguing that the geographical definition of colonization is a matter of convention (solidified by the establishment of international law), and that the task is to acknowledge that there are different forms of colonization³² irrespective of geography and to recognize that Balkan was exposed to one form of it. Thus, for Serbia, still searching for a path to stable, irreversible development, the challenge is to fully accept its complex historical identity, among else, understanding the antagonisms colonialism (Ottoman and Austro-Hungarian) managed to plant (manifesting itself in „nesting orientalism”), the structural obstacles/limits to economic development it created and the internal forces that is released disrupting several attempts to create a community of southern Slavs.

b) The Yugoslav brand of socialism was perceived as a “Third Way, ‘socialism with a humane face’. However, while its federal arrangements attempted to work out the ethnic diversity equation (fair representation of majority and minority groups), they failed to constitute a Yugoslav nation. The self-management system was a form of reaching out to democratic forms of government, but hindered by the party bureaucracy, while the opening of the economic system to the logics of the market proved unable to survive the international turbulences and resulted in a debt crisis (Woodward 1995). Industrialisation, economic growth, and a strong an extensive welfare state together with open borders and a liberal political and intellectual situation compared to other communist countries, the prestige of the country as one of the leaders of NAM, its bilateral relations with the European Economic Community, all suggested that if the Cold war was to be transcended, Yugoslavia would be at the head of the line to join European integrative processes. Instead, it violently broke up, with Serbia labelled as the main culprit, reduced to a pariah state. The rational, careful evaluation of the socialist legacy, the dimensions that needed to be preserved, others that needed to be reformed or discarded were never carried out in Serbia. Together with the shocking break-up of the Yugoslav state, the (never-ending) transition based on shock therapy was initiated when the regime of Slobodan Milosevic was toppled. Without the process of filtering, the crisis of the neo-liberal turnabout cannot be resolved, i.e., visions of a post neo-liberal order cannot surface.

32 J. Burbank and F. Cooper show that different forms of colonization are related to multiple histories of Empire. See: Jane Burbank and Fred Cooper. 2010. *Empires in World History: Power and the Politics of Difference*. Princeton, Princeton University Press.

2. UNDERSTANDING THE WORKINGS OF THE PREVAILING SYSTEM OF GLOBAL CAPITALISM

Globalisation in its neoliberal form, as a process and a network of actors, is often a decisive force in moulding the internal path of economic and political transformation in countries of the periphery (Robinson 2014; 2020). Besides connecting the world, contributing to material wealth, technological advances, globalisation has become a force that has transformed the nation state, its functions and reach particularly in the realm of redistribution, welfare, security. By pushing for privatisation (of everything), austerity, reducing the power of union protection, cancelling out solidarity and eroding social cohesion by celebrating greed and “possessive individualism” it has become an obstacle to emancipatory practices, to the autonomy of choice. The main actors of these process – the transnational class (incorporating fragments of the local elites), TNC that often dispose with financial assets bigger than the budget of some of the states, financial institutions, and digital industries that participate together with intelligence complexes in the disciplining and control of citizens, are not fully transparent nor accountable. Therefore, understanding the positive and negative dimensions of globalisation opens up the following questions for a focused internal debate: where is the nexus of national and transnational classes located in Serbia and South Africa, how has privatization/economic liberalisation been carried out, which TNC have entered the local scene, which policies were conditioned by the international financial institutions and who benefited the most from them? What were the social costs of externally imposed dimensions of transition? To what extent has the state retained its redistributive capacities? Is the state captured by local actors (ruling party, big business...), or by transnational capital and its agencies, or both. By understanding the nature, contradictions, crisis of global neoliberal capitalism, that is, the internal-external dynamics, a realistic vision, strategy of transformation and new internal actors of resistance may emerge.

3. DIAGNOSING OWN FAILURES, ACHIEVEMENTS, POTENTIALITY IN THE PRESENT

The problems and achievements of both societies do not offer a clear definition of their status. Therefore, they are variously depicted as states on the verge of failure, fragile states, captured states, weak states. The different designation indicate that the transition processes have accomplished some achievements, but far from optimal, that they have not attained functionality and stability that satisfies most of their citizens and surmounts the internal crisis as well as the consequences of the compounding global crisis.

Serbia for example is a deeply polarised society, politically, socially and economically, operating without an achieved internal consensus about the key national goals (interests), without a sense of community. Social indicators show growing inequalities,³³ between classes and the urban and rural areas, large segments of the population living below the poverty line (or even in absolute poverty) or being at risk of poverty³⁴ (A11 Initiative 2022), high mortality rate, dramatic brain drain,³⁵ high index of corruption,³⁶ criminalisation, increased domestic violence. The process of privatization, one of the core axes of the transition from socialism to neo-liberalism, has been described as an unprecedented mode of plundering social and state property by the new capitalist class, and allowing for foreign, transnational capital to take over, land, water, ores, banks, and media resources, all crucial for autonomous development, economic and political sovereignty.

The present state of South Africa is described as “incompetent government leading a state about to fail” (Rahman 2022), based on rampant corruption, a high crime rate as well as mass structural unemployment. Although South Africa is considered a middle-income country, many of its citizens still live under conditions of moderate to extreme poverty. Fifty percent of South Africans live below the poverty line, while around 30% of the population lives in households defined as ultra-poor (Seekings and Nattrass 2015). Poverty persisted after 1994 because economic growth was neither rapid enough nor sufficiently inclusive to create work for low skilled, unemployed men and women. The racial divide has transpired, in the form of planetary distances between the wealth, style of

33 20 percent of the richest have ten times the equivalent income (household income distributed to household members) than 20 percent of the poorest. According to the Commitment to Reducing Inequality Index, Serbia is at the bottom of Europe and 84th on the list of 154 countries in the world. “Serbia is Among the Countries with the Highest Inequality in Europe, while the Burden of the Crisis is paid by the Poorest” <https://www.a11initiative.org>, October 17, 2020.

34 According to the statistics 450.000 thousand (6,9% of the population) live in absolute poverty and approx. 2 million are at poverty risk (29,8% of the population). Centre for democracy: “In Serbia an increasing number of poor”, www.o21.rs 19/02/2022.

35 According to the Human flight and brain drain index, Serbia in 2022 has 6 index points (0 is low, 10 is high). www.Globaleconomy.com, 2022. According to a survey carried out by the National Youth Council of Serbia in August 2022, 50% of the young want to emigrate. It is estimated that between 2007–2019, about 500.000 thousand left. In an article by Tanja Vidovic, “Brain Drain” and Serbia: How to retain them, she cites the European statistical bureau according to which in 2019 about 4.000 people were leaving Serbia per month. *Danas*, 10. 09. 2019, danas.rs. Covid-19 has somewhat slowed down and even reversed somewhat this trend. Nevertheless, half of the young still wish to leave.

36 Serbia ranks the 96 least corrupt nation out of 180 countries its corruption index being 38.00, according to the 2021 Corruption perceptions Index reported by Transparency International. Serbia, www.Transparancy.org.

life in the white gated communities³⁷ and the impoverished majority of the black South Africans. Civil unrest is not uncommon in the face of poverty, dysfunctional state institutions and corrupt political actors (ANC is now depicted as a “criminal organization”).³⁸ From 2008, the pattern of conflict started to change and internal contestation in the African National Congress became a debilitating source of violent political conflict (Chipkin and Vidojevic 2022). Like in Serbia, South Africa is also confronted with an insufficient capacity to retain the wealthy citizens and the educated young.³⁹ On the other hand, South Africa is in spite of all its deficiencies a “regional powerhouse” (Rahman 2022), and attractive location for migrants from the Southern African region trapped in economic crisis and political tensions of their own, with a comparatively better infrastructure and a relatively vibrant economy.

4. LEARNING FROM AND APPROPRIATING SUCCESSFUL EXPERIENCE OF OTHERS

Self-reflection requires developing capacities for learning from others, appropriating principles of successful practices in the most important domains – education, judiciary, public administration, health. This is a strategy of choice, based on clear visions of which needs are primary, and how the state can preserve its capacities to protect, care for its citizens and their environment. In reality, foreign (predominantly Western) models are imposed upon the countries undergoing transition, often reducing their outcome to uncritical mimicry. Thus, foreign experts of all sorts have come for example, to Serbia to reform the (still inefficient) administration, the education system is constantly under reform in the search for an adequate model, none of the judiciary reforms have resulted in eradication of corruption and inefficiency, and the health system has been ruined by the brain drain, corruption, privatization.

37 See Chipkin, Ivor. 2020. *Middle-Classing in Roodepoort: Unexpected Sites of Post-apartheid “Community”* in: Rosich, Gerard and Peter Wagner (eds.). 2022. *The Trouble with Democracy*. Edinburg University Press.

38 Ibid.

39 Safety concerns, rolling blackouts, corruption, and economic stagnation are just some of the motives behind high-net-worth individuals (HNWIs) choosing to leave for overseas. Data from New World Wealth and Henley & Partners shows approximately 4 500 HNWIs have left South Africa over the past decade. 6. svi 2022. *Wealthy South Africans are leaving in droves* – Moneyweb <https://www.moneyweb.co.za>

“Here’s how many South African’s are leaving for Canada, New Zealand, Australia and the United Kingdom”, According to the UN Department of Economic and Social Affairs’ 2020 International Migrant Stock report, there were 914,000 taking up residency outside the country, up significantly from 2015 (786,000). [Businessstech.co.za](https://www.businessstech.co.za)

In South Africa the situation is different, but the results are to a large extent similar.

South Africa in the 1990s, for example, became preoccupied with and pursued practices and models increasingly rooted internationally. One of these was the taking over, of what has been called the New Public Management in the reorganisation of the post-apartheid civil service. Public sector reform in post-apartheid South Africa took a particular form, since public administration, due to its links to the apartheid state, was regarded as illegitimate by those involved in anti-apartheid struggle. The central issue for the new post-apartheid government was not how to improve the efficiencies of the government and the public sector, but how to “smash” it Lenin-like or at least transform it according to the ANCs Strategy and Tactics (Chipkin and Lipietz 2012, 5).

At the same time, in some areas South Africa offers a sneak peek into the (dystopian?) future with its highly securitised (and more and more self-sustainable) townhouse complexes for (upper) middle class on one hand and poorly serviced informal settlements for the poor on the other hand.

Therefore, if the common good as the main signpost was taken seriously, it would include in both countries developing a careful strategy of learning and creatively appropriating (not imitating, or mechanically applying) relevant experiences from the outside. In fact, the key to strategic success is to master a fine-tuned combination of past and present, national, and international experiences and lessons.

5. SEEKING NEW ALLIANCES

Part of the collective memory of Serbia, as heir of ex-Yugoslavia, is the Non-Alignment Movement it co-founded, as a constructive response of the Third World to superpower polarisation and confrontation. South Africa, as soon as it overthrew the apartheid regime, joined the NAM in 1994. Although the movement was at that time waning, the gesture was together with the dismantling of South Africa’s nuclear power, an expression of the continuous need to foster, nurture alliances of those smaller, less developed but independence seeking countries. The present moment, marked by the war between Ukraine, the West and Russia, and the pressure for the countries of the Global South to choose sides, i.e., support the West and its military alliance, without questions, has rekindled the need for new alliances, new solidarities, reaffirmations of peaceful coexistence, for the constitution of the New South. South Africa has abstained from supporting the UN resolutions condemning Russia and implementing sanctions. Serbia has voted for the UN General Assembly Resolutions but has not accepted to implement sanctions against Russia and is under heavy

pressure from the European Union and U.S., that may be economically and politically very costly. Although war in Ukraine is one serious episode prompting new interconnections, to create space for autonomous foreign policy despite the vulnerabilities, it is not the only incentive. Some form of transcending, delinking from a world order dominated by hegemonic powers, developing alternative institutions, particularly financial ones, is on the agenda, and the two countries could be mutually supporting in extending their autonomy and pooling the energy of resistance to the dominant paradigm of world order.

CONCLUSION

In a moment of profound global crisis, new forms of “historical interventions” are needed both in terms of alternative visions and transformative practices. The global peripheries, residing between the imposed *Musts* and internally produced fractures and contradictions, are confronting a double task. One the one hand, how deal with the global power structures, their varied instruments and locations, and the other how to find their own path towards collective well-being. In the article, using the example of South Africa and Serbia, we attempted to point out to some of the assumptions that we consider to be crucial for embarking on such a transformative process, process of empowerment. They entail, among else, re-reading one’s own past, accurate diagnosing of the present internal entanglements and the inner workings of neoliberal capitalism, integrating new scientific evidence, insights, existing threads of emancipatory practices, and creating new alliances of solidarity across geographical boundaries. If the logic of the assumptions can lead to new (or reinventing the existing ones?) global and local transformative visions and practices i.e., “New common sense”, the voice and will of the New South could become increasingly relevant, if not crucial for the survival of the living world.

REFERENCES

- “Views on South Africa’s Contribution to Global Affairs Over the Last 25 years”. 2019. SAIIA, available at: <https://saiaa.org.za/research/views-on-south-africas-contribution-to-global-affairs-over-the-last-25-years/>
- Berand, Ivan. 1996. *Central and Eastern Europe, 1993–1994*. Cambridge University Press.
- Burbank, Jane and Frederick Cooper. 2011. *Empires in World history: power and the politics of difference*. Princeton University Press.
- Chakrabarty, D. 2000. *Provincializing Europe*. Princeton University Press.

- Cohen, Stephen. 2019. *War with Russia? From Putin and Ukraine to Trump and Russiagate*. Hot books.
- Chipkin, Ivor. 2022. *The Idea of South Africa is Blowing in the Wind – We are in the Middle of an Epochal Change*, Daily Maverick, 11. October; available at: <https://www.dailymaverick.co.za/opinionista/2022-10-11-nationalism-and-south-africa-we-are-in-the-middle-of-an-epochal-change/>
- Chipkin, Ivor. 2021. From democracy as political system to democracy as government. *Transformation*, Vol. 105, 2021, pp. 1–25.
- Chipkin, Ivor and Jelena Vidojevic. 2022. *Dangerous Elites: protest, conflict and the Future of South Africa*. Institute for Security Studies and Government and Public Policy.
- Comaroff, John and Jean Comaroff. 2012. *Theory from the South: or How Euro-America is Evolving Toward Africa*. Routledge.
- Corruption perception Index 2021, Transparency International, available at: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Getachew, Adom. 2023. *History's presence: Adom Getachew interviewed by Nawal Arijini*, The New York Review, available at: <https://www.nybooks.com/online/2023/08/12/historys-presence-adom-getachew/>
- Graeber, David and David Wengrow. 2021. *The Dawn of Everything*. Allen Lane.
- Grayling, Anthony Clifford. 2021. *The Frontiers of Knowledge*. Viking.
- Haldane, Michael. 2022. *Wealthy South Africans are leaving in droves*, available at: <https://www.moneyweb.co.za/financial-advisor-views/wealthy-south-africans-are-leaving-in-droves/>
- Human Flight and Brain Drain Index 2022, The Global Economy, available at: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/human_flight_brain_drain_index/
- Karsh, Efraim. 2006. *Islamic Imperialism: a history*. Yale University Press.
- Koestler, Arthur. 1978. *Janus: A Summing Up*. Hutchinson & Co.
- Mbembe, Achille and Felwine Sarr. 2022. *To Write the Africa world*. Polity.
- Mbembe, Achille. 2000. At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality and Sovereignty in Africa. *Public Culture*, 12: 1, pp. 259–284.
- Mbembe, Achille. 2019. *Out of the Dark Night: essays on decolonisation*. Columbia University Press.
- Nakarada, Radmila. 2008. *The Disintegration of Yugoslavia, problems of interpretation, confrontation and transition* (in Serbian: *Raspad Jugoslavije, problemi tumačenja, suočavanja i tranzicije*), Službeni glasnik.
- Pinker, Steven. 2011. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. Viking.

- Rachman, Gideon. 2022. *South Africa's Fear of State Failure*, *Financial Times*, 15th of August, available at: <https://www.ft.com/content/79123doa-af62-43e3-bf-be-ae942224cea7>
- Robinson, William. 2014. *Global Capitalism and the Crisis of Humanity*. Cambridge University Press.
- Robinson, William. 2020. *Global Police State*. Pluto. Press.
- Sarr, Felwine. 2019. *Afrotopia*. University of Minnesota Press.
- Saul, John Ralston. 2005. *The Collapse of Globalism*. Viking Canada.
- Seekings, Jeremy. 2002. The Broader Importance of Welfare Reform in South Africa. *Social Dynamics: A Journal of African Studies*, 28: 2, pp. 1–38.
- Seekings, Jeremy and Nicoli Nattrass. 2015. *Policy, Politics and Poverty in South Africa*. New York: Palgrave Macmillan.
- Streeck, Wolfgang. 2016. *How Will Capitalism End?*. Verso.
- The Commitment to Reducing Inequality Index 2022, Oxfam, available at: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621419/11-cri-2022-111022-summ-en.pdf;jsessionid=97C8B5934995F52915997C1C74414AC5?sequence=6>
- Todorova, Maria. 2009. *Imagining the Balkans*. Oxford University Press.
- Virilio, Paul and Sylvere Lotringer. 1983. *Pure War*. Semiotext(e).
- Vidojevic, Jelena and Ivor Chipkin. 2021. The Gendered Character of Welfare: reconsidering vulnerability and violence in South Africa. *Social Dynamics: a Journal of African Studies*, Vol. 47, Issue 3, pp. 472–487.
- Wagner, Peter. 2012. *Modernity*. Polity.
- World Inequality Report 2022, available at: <https://wir2022.wid.world>
- Woodward, Susan. 1995. *Balkan Tragedy*. Washington: The Brookings Institution. pp. 47–81.



ODNOS IDENTITETA I ULOGA U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA I SPOLJNOJ POLITICI: ONTOLOGIJA, EPISTEMOLOGIJA I METODOLOGIJA¹

Marko Kovačević

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

APSTRAKT

Cilj ovog rada je da omogući temeljan uvid u ključne teorijske rasprave u vezi sa odnosom identiteta i uloga u disciplini međunarodnih odnosa i analizi spoljne politike, s posebnim fokusom na teorijske pristupe socijalnog konstruktivizma i teorije spoljnopolitičkih uloga. Imajući u vidu odsustvo interesovanja za ovaj pristup istraživanju u regionalnoj akademskoj literaturi, sistematizujem tri dimenzije proučavanja uloga u spoljnoj i bezbednosnoj politici: ontološku, epistemološku i metodološku. U ovom nastojanju da se prokrči put daljim istraživanjima, poseban naglasak se stavlja na uloge malih država u svetskoj politici između strukturnih imperativa i mogućnosti delatništva. Teorija uloga se sagledava u svom odnosu prema konstruktivističkoj analizi spoljne politike, pri čemu se ukazuje na osnovne pojmove teorije uloga, interpretativnu metodologiju i neke primere istraživanja diskurzivnog konstruisanja identiteta i uloga država. U zaključku se osvrćem na neka dalja pitanja i jednu istraživačku agendu identiteta i uloga u međunarodnim odnosima.

KLJUČNE REČI: teorija međunarodnih odnosa, spoljnopolitička analiza, konstruktivizam, teorija uloga, male države

Kontakt autora:

Marko Kovačević je docent na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.
E-mail: marko.kovacevic@fpn.bg.ac.rs; ORCID-ID: 0000-0002-6799-0411.

¹ Ovaj članak je napisan na osnovu istraživanja koje je autor sproveo za potrebe pisanja doktorske disertacije „Identitet malih država i njihove uloge u Organizaciji ujedinjenih nacija“, koja je odbranjena na Fakultetu političkih nauka septembra 2021. godine i čije izmenjene i dopunjene delove sadrži. Istraživanje je podržano radom autora na projektu „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“, br. 179076, finansiranom od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

UVOD

Proučavanje identiteta i uloga se u najopštijem smislu može smestiti pod okrilje konstruktivističkog teorijskog pristupa međunarodnim odnosima.² Početkom 21. veka konvencionalni konstruktivizam je na tragu *Društvene teorije međunarodne politike* Aleksandra Venta postavio temelje identitetskog fokusa u proučavanju međunarodnog sistema (Wendt 1999; Bially Mattern 2005), a potom i spoljne politike (Kubalkova 2001). Proučavanje uloga aktera se odvijalo uglavnom pod uticajem društvene teorije u okviru teorijske „matice”, dok je, prema spoljnopolitičkoj analizi, raznorodna teorija uloga tokom prethodnih tridesetak godina gradila i svoj donekle specifičan položaj (Wehner and Thies 2014).

Društvene teorije koje omogućavaju proučavanje identiteta i uloga mogu biti razvrstane u „strukturne” i „delatničke”, što se prenosi i na proučavanje međunarodnih odnosa sa njima pripadajućim pristupima i teorijama. U toj naučnoj disciplini teorijski pristupi, poput neorealizma, neoliberalnog institucionalizma i umerenog konstruktivizma, pripadaju strukturnim teorijama koje posmatraju sistemski nivo analize i pre bi se mogle nazvati svetonazorima. S druge strane, delatničke teorije uzimaju nivo države ili pojedinca kao mesto sa kojeg se posebna ili pojedinačna akcija vrši (npr. neoklasični realizam, spoljnopolitička analiza, različite psihološke ili teorije odlučivanja). Dok „materijalistički” pristupi uzimaju strukturu kao zadatu i određujuću prema delatnicima, „ideacioni” pristupi, poput konstruktivizma, poimaju strukturu kao društveni konstrukt i proizvod pojedinačnih interakcija delatnika. Stoga, konstruktivistički pristup, u svojoj stečenoj širini i različitostima, pogoduje proučavanju odnosa između identiteta i uloga, i stvaranju sinergije sa drugim društvenim teorijama koje imaju znatan upliv u akademske međunarodne odnose.

Simbolički interakcionizam, koji je ustanovio Džordž Herbert Mid u prvoj polovini 20. veka, u temelju je teorija uloga i dao je značajnu inspiraciju prvoj generaciji konstruktivističkog teorizovanja međunarodnih odnosa. Ta činjenica svedoči o njihovoj teorijskoj kompatibilnosti. Za Venta, simbolički interakcionizam je u osnovi konstruktivističkog pristupa strukturama i delatnicima kao „procesima”, odnosno onome što Ričard Ešli (Richard Ashley) naziva „dostignućima prakse” (Vent 2014, 269, 271–272, 158). Potom, „interakcionistička hipoteza o konstitutivnim učincima [...] vidi identitete kao uloge koje su interno povezane sa identitetima uloga drugih aktera” (Vent 2014, 149). Teoretičar spoljnopolitičkih uloga Kameron Tis (Cameron Thies) ukazuje na to da se, zapravo, Ventova teorija kada raspravlja o „tri kulture anarhije” „znatno oslanja na teoriju uloga, i naročito na teoriju identiteta, koja je spoj simboličkog interakcionizma i

2 Pogledati npr. McCourt 2016. za neke novije debate među konstruktivistima.

strukturne teorije uloga” (Thies 2010, 13). Na taj način se nedvosmisleno potvrđuje veza koja postoji između ove dve grane literature.

U novije vreme su pojedini kritički konstruktivisti, poput Rebeke Adler Nisen (Rebecca Adler Nissen), primetili da je taj „društveni” aspekt odnosa pomalo izgubio svoju poziciju u odnosu na psihološki ili biološki impuls u konstruktivističkom istraživanju normi i socijalizacije.³ U tom smislu može biti uputan tročlani model „složene socijalizacije” kod Trine Flokhardt (Trine Flockhart). Za tu autorku postoje tri nivoa socijalizacije: međunarodni, unutrašnji-državni/elitni i unutrašnji-nacionalni/narodni. Pritom se domet socijalizacije može procenjivati, na tragu teorije društvenog identiteta, u odnosu na to kakav je učinak identifikacije sa unutrašnjom i spoljašnjom grupom, te se u odnosu na potonje mogu određivati i adekvatne strategije socijalizacije (Flockhart 2006, 100). Razmatranje grupnog odlučivanja kao nivoa kulture i identiteta može se uspešno potom posmatrati u okvirima spoljnopolitičke analize (Hudson and Day 2020, poglavlja 3 i 4).

Malopre spomenuti model složene socijalizacije može nam koristiti bilo da se vodimo konceptom državnog identiteta ili nekih užih *identifikacija* koje su kompatibilne sa interakcionističkim shvatanjem identiteta koje se zasniva na konkretnim odnosima sopstva i drugog. Stoga i ovaj rad nastoji doprineti daljoj afirmaciji interakcionističke osnove socijalnog konstruktivizma. Time se podupire konstruktivističko istraživanje identiteta pomoću interakcionističke teorije uloga, kao suštinski *društveno formiranih* fenomena. Taj korak u izgradnji teorije je neophodan zato što koncepcije spoljnopolitičkih uloga, kao „mešavinu normi, namera i opisa realnosti, koje mogu varirati u svom stepenu specifičnosti i manifestacije” (Aggestam 2004, 89) nije moguće samo preslikati u postojeći okvir Ventovog konstruktivizma ili nekih njegovih kritičkih varijanti. Kao što pišu istraživači spoljnopolitičkih uloga Lesli Vener i Kameron Tis (Wehner and Thies 2014, 420):

Uloge su svojstva delatnika i struktura, te se mi stoga ne fokusiramo isključivo na sopstvo, a čemu teže ti oblici konstruktivizma bez eksplisitnog razmatranja delatništva drugog. Uloge takođe povezuju identitet i delanje tako što se inkorporiraju deljena očekivanja ponašanja u ime sopstva i drugog. Predstavljajući sopstvo, uloge su stvar unutrašnjeg nadmetanja, uprkos teškom bremenu tradicije.

Prema tome, ključna razlika između konstruktivističke i interakcionističke varijante spoljnopolitičke analize je u tome da uloge odgovaraju nekoj „dinamičkoj” koncepciji odnosa sopstva i drugog, dok se konstruk-

3 Prema Adler Nisen, iako je simbolički interakcionizam dugo bio zanemaren u međunarodnim odnosima, on se u novije vreme vraća u žižu interesovanja, pogotovo u sklopu tzv. „treće generacije konstruktivizma”, koja nailazi na poveznice sa „međunarodnom političkom sociologijom i istorijom, kritičkom teorijom i praksama” (Adler Nissen 2016, 29).

tivistička analiza spoljne politike fokusira na sopstvo.⁴ Interakcionistička perspektiva je manje naklonjena statičkom shvatanju identiteta države koje vidi državni identitet kao nekakav ontološki temelj, već je on produkt kompleksne međunarodne socijalizacije.⁵

Da bismo raspakovali odnos identiteta i uloga u šire shvaćenoj konstruktivističkoj varijanti spoljnopolitičke analize, rad je organizovan u nekoliko celina. Prvo se, u ontološkom smislu, taj „susret” identiteta i uloga u njihovom uzajamnom konstituisanju postavlja u odnos sa umerenim konstruktivizmom. Potom se obrazlaže odnos koji je u literaturi uspostavljen između konstruktivizma i teorije (spoljnopolitičkih) uloga. Zatim se osvrćem na kritike koje uglavnom poststrukturalisti upućuju antropomorfizaciji države u umerenom konstruktivizmu i kakve to implikacije ima za proučavanje državnog identiteta, da bih se potom okrenuo teoriji uloga i spoljnopolitičkoj analizi koje su kompatibilne sa simboličkim interakcionizmom i relacionošću zato što su tipski i identitet uloge odnosni u slučaju malih država. U drugom delu rada se, u epistemološkom smislu, detaljnije bavim teorijom uloga u spoljnoj politici i njenim ključnim pojmovima, poput mesta, očekivanja, sukoba, ponašanja, učinka, osporavanja, ili socijalizacije uloga. Potom se ovi koncepti teorije uloga iz rakursa spoljnopolitičke analize sagledavaju u odnosu na specifičnosti međunarodnog položaja malih država i nekih njihovih tipičnih uloga. Posebna pažnja u vezi sa operacionalizacijom ovog okvira pridaje se koncepcijama nacionalnih uloga (KNU) koje premošćavaju analitički jaz između imperativa međunarodne strukture i poteza koje vuku politički odlučioци – a na tragu autora poput Holstija, Harniša i Tisa. U tom smislu se ukazuje na dinamiku uloga u pogledu njihovog sukoba, promene ili prilagođavanja. U trećem delu se ukazuje na metodologiju, tj. moguće postupke istraživanja uloga tako što se obrazlaže interpretativna metodologija koja treba da posluži narativnoj rekonceptualizaciji identiteta na tragu rada „postkonstruktivista” poput Bjali Matern i Subotić i diskurzivnoj rekonstrukciji spoljnopolitičkih uloga. Na kraju rada su ponuđeni primeri iz literature koji mogu ilustrirati istraživačku agendu teorije spoljnopolitičkih uloga, te neka pitanja za dalju raspravu.

4 Uporediti sa Vucetic 2017.

5 Erik Ringmar (Ringmar 1996) raspravlja detaljno o „ontološkom statusu države”.

ONTOLOŠKI UGAO: SUSRET IDENTITETA I ULOGA U KONSTRUKTIVISTIČKOJ ANALIZI SPOLJNE POLITIKE

UMERENI KONSTRUKTIVIZAM KAO POLAZIŠTE

Na samom početku potrebno je ukazati na ontologiju, tj. šta se proučava. Na teorijskoj ravni, u radu se prvo nastoji obrazložiti odnos između identiteta (identifikacija) i uloga država u spoljnoj (i bezbednosnoj) politici, za šta je obavljen kritički pregled relevantne akademske literature. S jedne strane se nalazi literatura o identitetu, koja se sagledava u okviru „konstruktivističkog obrta” u Međunarodnim odnosima u poslednjih četvrt veka. Taj poduhvat je zaokružen delom *Društvena teorija međunarodne politike* Aleksandra Venta, čime je dat i podstrek drugim autorima koji su širili i primenjivali konstruktivistička načela u unutarmeđuнародnim studijama. Ovde se pre svega misli na radove Pitera Kacenstina (Peter Katzenstein), Teda Hopfa (Ted Hopf), Džefrija Čekela (Jeffrey Checkel) i Jute Veldes (Jutta Weldes), koji ne odbacuju kolektivno akterstvo i identitet države (Wendt 1999; Hopf 2002; 2016). Ovi autori su napisali radove u tradiciji Ventovog umerenog konstruktivizma.⁶

Uporedo s tim, na tragu Ventove *Društvene teorije*, konstruktivistička literatura proširila je prostor za bavljenje temama poput ontologije i epistemologije unutar discipline. Time je omogućeno i jasnije smeštanje posebnih teorijskih pristupa u veliku šemu teorija i istraživačkih programa (Kovačević 2017). Na ovaj način se osigurava teorijska konzistentnost i ispitivanje mogućih napetosti među različitim teorijskim pristupima i njihovim, ponekad epistemološki ili ontološki suprotstavljenim pozicijama, i u teoriji se mogu naći drugi primeri takve teorijske integracije.

Jedna od značajnijih kritika mogućnosti podržavljenja identiteta i delatništva je nedavno pregnantno iskazana u radu Ričarda Neda Libova (Richard Ned Lebow). Taj autor savetuje da ne proučavamo neke generalizovane i apstrahovane, kolektivne identitete, već da se prednost da posmatranju pojedinačne „identifikacije” (Lebow 2016). Na ovaj način, smatra Libov, izbegava se zamka neutemeljenih uopštavanja ili totalizacije identiteta i ostvaruje se značajnija raznovrsnost u analizi bez ograničavanja i marginalizovanja aktera u složenim procesima. Flokhart smatra, takođe sledeći Libova, u njenom sagledavanju ontološke bezbednosti države, jer se delatništvo „samokonstituiše kroz procese identifikacije”, što odgovara daljem sprovođenju u delo identitetskog pristupa i postepenog udalja-

6 Pritom, treba imati na umu da se konstruktivizam može podeliti na materijalistički (Nikolas Onuf), umereni (Aleksandar Vent), normativni (Fridrih Kratokvil). O ove tri vrste konstruktivizma izdvojene prema njihovim rodonačelnicima piše Maja Cefus, čiji rad predstavlja iskaz tzv. kritičkog konstruktivizma (Zehfuss 2002, 10–23).

vanja od nekakvog apstraktnijeg ili totalizujućeg pojma identiteta države (Flockhart 2016, 801).

KONSTRUKTIVIZAM I TEORIJA SPOLJNOPOLITIČKIH ULOGA: STANJE DEBATE I PROBLEMI

Ovaj rad uvažava mogućnost postojanja strukturnih i delatničkih perspektiva u razumevanju narativne osnove odnosa identiteta i uloga. Na taj način se pod okriljem „konstruktivističke spoljnopolitičke analize” (Vucetic 2017, 6)⁷ ona tradicionalnija, mahom realistička razmatranja o delanju države povezuju sa novijim shvatanjima procesa identiteta/identifikacije unutar nadograđenog shvatanja koncepcija spoljnopolitičkih uloga.⁸ Posebno je značajno konstruktivističko razlikovanje „korporativnog” identiteta (državnog) i identiteta uloge kod Venta (Vent 2014), koje predstavlja značajan oslonac, ali i polaznu osnovu za dijalog s drugim, posebnijim krilom literature koja obrađuje spoljnopolitičke uloge u okviru konstruktivističke analize spoljne politike.⁹

Prema spoljnopolitičkim interpretativistima Beviru i Dadovu, spoljna politika je „društvena praksa”, a „ponašanje država u međunarodnoj sferi može biti objašnjeno kao oblik društvene prakse, odvijajući se u svetu spoznaje, opažanja i nesporazuma, i stvaranja intersubjektivnih značenja o tome kako svet 'radi' i namera različitih aktera u njemu” (Bevir and Daddow 2015, 274). Budući da nam teorija spoljne politike ukazuje na „multikauzalnost”, na različitim nivoima analize se nalaze različiti oblici uzajamno povezane dinamike: lideri donose *odluke*, prema kojima se države *ponašaju*, i beleže nekakve *ishode*, tj. rezultate na međunarodnom nivou analize (Breuning 2007, 163). U ovom radu se, prema tome, ponašanje malih država sagledava kao odigravanje identitetom oblikovanih uloga u svetlu njegovih ishoda na međunarodnom nivou analize (npr. u okviru sistema UN).

U poslednje vreme u teoriji tek počinje da se ozbiljnije razmatra mogućnost društveno posredovanog razumevanja kao stvaranja smisla, koje diskurs o veličini države ima na spoljnopolitički narativ, delanje i prakse. Starije teorije, a naročito one u okviru realističke i liberalne tradicije, ne mogu u dovoljnoj meri odgovoriti na pitanje kada male države pokazuju

7 U konstruktivističkoj spoljnopolitičkoj analizi identitet nije tek nezavisna varijabla, već je i konstitutivni element delanja koji nije potrebno samo objasniti, već i on sam objašnjava.

8 Na primer, Brommesson (2015, 530) definiše koncepcije uloga kao „u osnovi subjektivno razumevanje [švedske] uloge u spoljnoj politici [...] kako na elitnom tako i masovnom nivou”.

9 Vent (Vent 2014, 195) identitet određuje kao „u osnovi subjektivni ili kvalitet nivoa jednice, ukorenjen u akterovom samorazumevanju”.

natprosečan nivo aktivnosti ili kada identitetske argumente stavljaju ispred svoje raspoložive relacione moći.

U međuvremenu, i problem određenja i operacionalizacije spoljnopolitičke aktivnosti (delanja) ostaje nedovoljno obrađen u literaturi. Anders Vivel ukazuje na probleme operacionalizacije spoljnopolitičkog aktivizma i ističe tri karakteristike zasnovane na doprinosu Danske međunarodnom miru i bezbednosti: promovisanje određenog skupa vrednosti, sagledavanje opcija spoljne politike u regionalnom i globalnom kontekstu i spremnost na upotrebu vojnih sredstava u međunarodnim misijama i operacijama (Wivel 2013, 300–301). Pojedini autori tek su nedavno ukazali na značaj proučavanja društveno posredovanog koncepta veličine države, koji može biti pouzdaniji pokazatelj ili prediktor ponašanja države od „očiglednog” imperativa strukture, iznoseći argumente u prilog posebnom proučavanju spoljnopolitičkih uloga malih država i postavljanju preliminarnu istraživačke agende.¹⁰ U tom pogledu je ilustrativan stav Viktora Žigloa (Victor Gigueux) da je „malenost koncept koji je opažen, interpretiran i konstruisan od strane društava malih država” i da će „veličina neposredovana nacionalnim koncepcijama uloga imati slabiju sposobnost da predvidi ponašanje” (Gigueux 2016, 39). Prethodno bi značilo da, recimo, političke vođe i drugi nosioci diskursa mogu pozivanjem na status male države jasno predočiti kako subjektivno doživljavaju svoju zemlju i njene mogućnosti u određenom odnosu ili situaciji (npr. u nekoj krizi, ili pitanju koje prevazilazi njene mogućnosti). Na primer, takvo isticanje malenosti i ugroženosti se čak ističe i kao prednost u vidu strategije malih ostrvskih država, koja je poznata u teoriji kao „kompetentno izvođenje ranjivosti” (Corbett, Xu, and Weller 2021).

Među autorima koji rade sa teorijom uloga postoje razmimoilaženja oko toga je li spoljna politika vođena identitetima ili ulogama (Cf. Kubalkova 2001; Harnisch *et al.* 2011; McCourt 2014). U literaturi o spoljnopolitičkim ulogama izdvajaju se dve osnovne pozicije. Prva se zanima za susret identiteta i uloga, dok se druga stavlja na stranu samostalnog proučavanja spoljnopolitičkih uloga (McCourt 2014) ili spoljnopolitičkog identiteta (Hopf 2002). U skorije vreme pojavljuje se i tzv. „srednji put”, koji polazi od toga da identiteti i diskursi daju značenje ulogama (Nabers 2011). Identiteti i uloge se smatraju kao uzajamno podupirući, dok pristup koji zagovara proučavanje spoljnopolitičkih uloga ima veću eksplanatornu snagu u odnosu na standardnu spoljnopolitičku analizu (cf. Breuning 2011).

Dok Marajke Bruning (Marijke Breuning) predočava teoriju uloga iz ugla umerenog konstruktivizma, Dirk Nejbers (Dirk Nabers) se pribli-

¹⁰ Nedavno je započet posao koji se tiče argumentacije koja se zasniva na spoljnopolitičkoj analizi i teoriji uloga, te primeni iste kako bi se objasnile razlike u spoljnoj politici malih država. Pogledati posebno Gigueux 2016.

žava diskurzivnoj perspektivi koja uvažava srednji put između identiteta i uloga, a Dejvid Mekort (David McCourt) izaziva ova stanovišta predlažući da se napusti identitetska strana ovog odnosa u korist koncepta uloge (Mccourt 2014, 7–11). Iako se argumenti koje iznosi Mekort čine uverljivim, ovde smatram da identitet i dalje ima značajno mesto u razumevanju društvene konstrukcije spoljne politike malih država, te identitete i uloge ne bi trebalo posmatrati kao isključivu konkurenciju u objašnjenju već kao saveznike.

NEKE KRITIKE ANTROPOMORFIZACIJE DRŽAVE I DRŽAVNOG IDENTITETA

Iako državni identitet predstavlja korisnu apstrakciju u prvoj generaciji umerenog konstruktivističkog teoretisanja, on ipak ne omogućava da se dublje pronikne u pokretače i ishode spoljnopolitičkog delanja, i predmet je važnih teorijskih rasprava. Jedno od ishodišta rasprava o državnom identitetu u vezi je sa „ontološkim statusom države”. Naime, prema Eriku Ringmaru (Eric Ringmar), takav status je problematičan jer se država u teoriji uglavnom posmatra kao „telo”, „ličnost” i „akter” (Ringmar 1996). U cilju mogućeg razrešenja ove nedoumice Ringmar predlaže da se uspostavi „narrativni koncept ličnosti” sa njemu kompatibilnim „narrativnim konceptom države” (Ringmar 1996, 439–440). Istraživačkoj agendi državnog identiteta doprineo je Hopf, koji smatra da „svi spoljnopolitički odlučioći pripadaju istom terenu nacionalnog identiteta koji ocrta šta je moguće, razumno, mislivo i zamislivo” u koji se akteri dubinski socijalizuju (Hopf 2002, 20; Vucetic 2017, 9). Taj „socijetalni konstruktivizam” kod Hopfa, kako primećuje Srđan Vučetić, pretpostavlja postojanje većeg broja državnih identiteta, tj. njihovih koncepcija, koji se mogu međusobno nadmetati. Tako shvaćen konstruktivizam ne nastoji uspostaviti uzročno-posledičnu vezu između „identitetskih diskursa” i „politika, stavova ili odluka”, već se zanima za „šira razumevanja spoljne politike” (Vucetic 2017, 9).

Međutim, teorijska razmatranja o identitetu u međunarodnim odnosima su sve bogatija i raznovrsnija, i kreću se izvan granica konvencionalnog konstruktivizma. Tako, na primer, o *procesualnom* shvatanju identiteta piše poststrukturalista Gzavije Gijom (Xavier Guillaume) (Guillaume 2011). U njegovoj studiji o „dijaloškom pristupu” predložen je modalitet za premošćavanje problema antropomorfizacije države i identiteta, blizak simboličkom interakcionizmu koji daje podlogu mojem daljem razmatranju o identitetu i teoriji uloga. Identitet je, piše Gijom, „u realističkoj tradiciji, prema tome unapred dat i prepoznat kao državni identitet, pa zato nalikuje korporativnom identitetu, ili, u liberalnoj tradiciji, biva razložen u mnoštvo pojedinačnih ili grupnih interesa koje on potom u

sebi reflektuje” (Guillaume 2011, 13). Za tog autora, identitet, bez obzira na to da li je korporativni ili društveni, može se shvatiti kao da je „ospoljeno pounutreno svojstvo jednog društvenog entiteta ako to svojstvo poseduje bez obzira na sve što se nalazi spolja” (Guillaume 2011, 13). Gijom dalje ukazuje na to da se tipski identitet, pored svojih unutrašnjih karakteristika, mora posmatrati i odnosno (relaciono) u društvenom kontekstu, čime dobija svoje konkretno značenje.

Prethodno zapažanje je važno jer Gijomov tipski identitet sa aspekta odlika političke jedinice preko relacionosti sa drugima pokazuje da su tipski i identitet uloge povezaniiji nego što se to obično misli. Naime, identitet uloge nekog aktera tako postoji samo u odnosu prema drugima, tj. on je odnosan i tipskom identitetu daje neko specifičnije značenje u međunarodnim odnosima. Stoga smatram da na tipu i ulozu zasnovani identitet male države jeste odnosan, te da njegov puni smisao biva ispoljen onda kada se tipski identitet države operacionalizuje u delatnom odnosu sa drugima. Ovakva konceptualizacija odnosa između identiteta i uloga se stoga najbolje može sagledati u ključu interakcionističkog i interpretativnog teorijskog pristupa koji svoje mesto nalaze u okviru teorije spoljnopoličkih uloga.

EPISTEMOLOŠKI UGAO: OSNOVNA RAZMATRANJA O TEORIJI SPOLJNOPOLITIČKIH ULOGA

TEORIJA ULOGA U SPOLJNOPOLITIČKOJ ANALIZI

Cilj ovog odeljka jeste da ukaže na relevantno znanje i njegovo sticanje u vezi sa predmetom proučavanja koji se tiče uloga. Teorija uloga u društvenim naukama ima nekoliko pravaca: funkcionalni, simbolički interakcionizam, strukturalizam, organizacioni, kognitivni (Biddle 1986). Zasnivajući se pre svega na simboličkom interakcionizmu, teorija uloga je od 1970-ih godina ušla u okvire međunarodnih odnosa i spoljnopoličke analize (Holsti 1970). Spoljnopolička analiza i njoj srodna teorija uloga ipak povremeno pokazuju neslaganja u pogledu toga čemu se daje prednost u objašnjavanju spoljne politike: odlukama ili ulogama. Međutim, obe literature imaju mnogo više sličnosti negoli razlika, te obećava njihov potencijal za teorijsku integraciju (Thies and Breuning 2012). Prema Kristoferu Hilu (Christopher Hill), spoljnopolička analiza se usredsređuje na nivo pojedinačnog „delatnika”, tj. političkog odlučioaca koji se bavi konkretnim „izborom politike i odluke” umesto neretko nedokučivog „nacionalnog interesa” koji je u fokusu realističkog pristupa (Hill 2016, 2, 3). Nivo pojedinca je, možemo tvrditi, dugo vremena bio zanemaren u klasičnim međunarodnim odnosima (Hill 2016, 1). Vivel, pak, smatra da nema potrebe

ograničavati se isključivo na proučavanje pojedinačnih spoljnopolitičkih odluka (Wivel 2013, 302). Otuda bi od nesumnjive koristi bilo detaljnije se pozabaviti odnosom između spoljnopolitičke analize i teorije uloga.

Dok savremena spoljnopolitička analiza (i pre svega njena dominantna američka škola) (Hudson and Day 2020; Neack 2019) proučava uloge vođa (političkih odlučilaca) u procesima donošenja odluka, teorija uloga je više zainteresovana za strukturne i idejne učinke koncepcija uloga na spoljnopolitičke odluke. Ovo je jasnije uzme li se, recimo, da su koncepcije spoljnopolitičkih uloga, prema Bruning, „definicije tipova spoljnopolitičkih odluka ili ponašanja koja donosioci odluka smatraju prikladnim za njihovu državu” (Breuning 2007, 155). Stav po prethodnom pitanju može se sažeti i u shvatanju Kristijana Kantira (Cristian Cantir) i Džulijet Karbo (Juliet Kaarbo), koji smatraju da spoljnopolitička analiza predstavlja „dopunu” teoriji uloga tako što joj daje empirijsku „potporu” i teorijsku „čvrstinu”, te da „koncepcije nacionalnih uloga govore mnogo više o identitetu, prioritetima i politikama neke zemlje” (Cantir and Kaarbo 2012, 19). Spoljnopolitička analiza bi stoga bila usmerena na političko ponašanje, preferencije, ili konkretne odluke institucija i državnika. Za Bruning, taj „odnos između spoljnopolitičkog ponašanja i sposobnosti nije uvek nedvosmislen” jer donosioci odluka sa svojim opažanjima „relativne moći”, „prilika” i „prepreka” određuju pravac i vrstu delanja (Breuning 2007, 143). Iz gornjeg se da uvideti multiperspektivnost istraživačkih pristupa koji u ontološkom smislu različite strane u ranije spomenutoj debati delatnik–struktura u međunarodnim odnosima. Tako postavljen odnos između spoljnopolitičke analize i teorije uloga, poslužimo li se Hilovim zapažanjem (Hill 2016, 2), može biti shvaćen kao „odnos delatništva prema strukturi” i „insistiranje na tome da se vidi unutrašnje i spoljašnje kao intimno povezano” (Hill 2016, 29).

OSNOVNI POJMOVI I KONCEPTI U TEORIJI SPOLJNOPOLITIČKIH ULOGA

Spoljnopolitičke uloge se, prema Sebastijanu Harnišu (Sebastian Harnisch), mogu definisati kao „društvene pozicije (kao i društveno priznata kategorija aktera) koje su konstituisane pomoću 'ego' i 'alter' očekivanja u vezi sa svrhom aktera u nekoj organizovanoj grupi” (Harnisch 2011, 8). Položaj te funkcije u grupi je ograničen vremenom i domašajem i zavisi od strukture i svrhe određene grupe (npr. „nesvrstani”, „saveznik”, „satelit”). Dok su neke od uloga konstitutivne za grupu kao takvu (npr. priznati član međunarodne zajednice), ostale uloge (npr. „uravnoteživač” i „pokretač”) ili kontrauloge („pratilac” i „agresor”) su funkcionalno specifične (Harnisch 2011, 8). Ovde identitet određujem kao narativ države o sebi u međunarodnim odnosima. Uloge su pritom shvaćene kao društveno određene, sankcionisane pozicije

koje sa sobom nose delanje i izvođenje (performans) države na simboličkoj pozornici strukturiranog međunarodnog društva.

Zahvaljujući analogiji sa pozorištem i nivoom pojedinca, moguće je osigurati prenos teorije na nivo države i proučavati spoljnopolitičke uloge tako što je premošćen problem pojedinačnog i korporativnog delatnika. Prema „novom konstruktivisti” Mekortu, „i država i drugi sa kojima ona interaguje nastoje ne samo da ubede jedni druge u vrednost njihove definicije sopstvene uloge već da ih ubede u prikladne odgovarajuće uloge” (McCourt 2014, 34). Isti autor (McCourt 2014, 34–37) spor između korporativnog delatništva države i pojedinačnog delatništva rešava tako što priznaje da pojedincima u krajnjoj analizi istupaju i donose odluke u ime države. Na taj način se povezuje strukturalna moć same države i njenog birokratskog aparata koji „obogaćuje pojedince sa moći da donose autoritativne odluke u ime države, što nije u moći drugih pojedinaca u društvu” (McCourt 2014, 35).

Pritom treba imati na umu i Ventovu primedbu da interakcija materijalnih sila koje mogu ograničiti spoljnu politiku nije isto što i konstituisanje društvenih značenja tih spoljnopolitičkih interakcija u idejnom smislu, iako su oni međuzavisni (Vent 2014, 99). U tom smislu, male evropske države ne bi morale strahovati od vojne moći evropskih velikih sila sa kojim su u savezu ili drugih članica EU zbog specifičnosti 'prijateljskog' značenja njihovog odnosa.

Veći broj uloga se u teoriji naziva „skup uloga” (engl. *role set*) i smatra se da što manji broj uloga akter obavlja to one više utiču na njegov identitet (Harnisch 2011, 9). Prema Tisu, što je država integrisanija u međunarodno društvo to više uloga ima, pa tek nastale i mlade države uglavnom fokus stavljaju na ulogu suverenih zemalja (Thies 2013). Zato što uloge stvaraju određena očekivanja u vezi sa ponašanjem aktera (engl. *role expectation*) moguće je govoriti o tome da očekivanje može biti praćeno konformiranjem ili njegovim odsustvom, pri čemu na konformiranje mogu uticati norme, uverenja ili preferencije (Biddle 1986, 81). Posebno su zanimljive situacije kada se od nekog aktera očekuju dve suprotstavljene vrste ponašanja, pa nastupa „sukob uloga” (engl. *role conflict*). Smatra se u literaturi iz socijalne psihologije (Biddle 1986, 82) da u takvim situacijama osoba (akter) biva suočena sa pritiscima da postupa na određeni način i da je pod stresom, pa da mora naći način/strategiju da prevlada takvu situaciju (engl. *coping behavior*). Tako je isto prihvaćeno u literaturi da postoje dva mehanizma kojim se ovakva situacija prevazilazi, naime, pomoću društvenog učenja ili adaptacije. Ovi mehanizmi se odnose na promenu ili prilagođavanje same uloge (engl. *role adaptation*), ili promenu ponašanja u ulozi (engl. *role behavior*) kako bi se uloga zadržala. Pored toga, bitno je i pitanje odnosa između uloga i identiteta u teoriji uloga.

Sa konstruktivističkim obrtom u teoriji međunarodnih odnosa početkom 21. veka dolazi do jasnijeg razgraničenja između pojmova identiteta i uloga, pri čemu se, prema Harnišu, odvajaju delovi sopstva (*ego* i *alter*) koji su sada „pounutreni” (endogenizovani). *Ego* je „samokonceptualizacija položaja aktera” (engl. *self-conception*), dok *alter* predstavlja skup očekivanja ili zahteva koje *ego* postavljaju drugi (domaći ili strani akteri) (Harnisch 2011, 10). U ovom radu sam stanovišta da se unutrašnji aspekti identiteta (političkog, društvenog, kolektivnog, državnog) odnose na *egov* deo sopstva, odnosno njegovu koncepciju uloge koja, prema Ventu, može biti izvor ranije spominjanog identiteta uloge. Prema tome, u konstruktivističkom okviru moguće je analizirati specifične identifikacije, te slojeve identiteta, kao vidove *ega* (identiteta) koji se kroz samokonceptualizaciju uloge sreću sa spoljašnjim opažanjima sopstva i očekivanjima od ponašanja, a koji zajedno u susretu sa drugima, tj. *alterom* rezultuju u socijalno konstruisanoj ulozi i nekom ponašanju koje iz takve uloge može da sledi. Prethodno opisani proces u literaturi se označava kao „lociranje uloge” (engl. *role location*), i prema Tisu predstavlja možda i centralni koncept u teoriji spoljnopolitičkih uloga, jer podrazumeva „susret očekivanja uloga sopstva i drugog, zahteva situacije i signala od strane publike” pri čemu se „proizvodi uloga aktera i određuju uslovi za njeno pravilno sprovođenje” (Thies 2013, 35).

Države uloge mogu „uzimati” iz dostupnog spektra (engl. *role-taking*), „kreirati” za sebe (engl. *role-making*) i „biti dodeljene drugom” (engl. *altercasting*) pre svega od strane velikih sila u međunarodnom sistemu (McCourt 2014, 32–34).¹¹ Od ponuđenih mogućnosti male države retko uspevaju da potpuno samostalno za sebe kreiraju jedinstvene uloge. Iako se ovaj proces u suštini može okarakterisati kao stvaranje uloga, male države u najvećem broju slučajeva uzimaju uloge iz skupa postojećih (pasivno), pre nego što same za sebe (aktivno) kreiraju neke nove uloge koje nisu prošle probu međunarodne socijalizacije. Uloga se može potom izvršavati (engl. *role enactment*) budući da se to odnosi na „vršenje ponašanja od strane odlučilaca prema drugim akterima”. U tom pogledu moguće je, recimo, ispitivati relativni značaj materijalnog i idejnog u procesu kreiranja/uzimanja uloga, odnosno „učinka uloge” (engl. *role performance*). Zato se mora dalje raditi na razrađivanju odnosa između strukture i delatništva, za šta može pogodovati pojam kreiranja uloga (engl. *role making*) kao „stavova i delanja koje nosilac uloge preduzima kada izvršava neku ulogu ili usklađuje nekoliko sukobljenih uloga” (Harnisch 2012, 48–49).

U teoriji je u novije vreme sve zapaženiji i koncept „osporavanja uloga” (engl. *role contestation*), koje znači „društvene procese između pojedini-

11 Za određenje *altercasting*-a pogledati Vent 2014, 282.

naca, grupa i organizacija unutar država i društava u pogledu odabira uloga među ponuđenim opcijama” (Walker, Schafer, and Beiler 2016, 123). Vent nam bitno ukazuje na to da su odnosi između *ega* i *altera* u procesu kreiranja uloga njihovom interakcijom uslovljeni ključnim mestom koje zauzimaju odnosi moći, bilo da je reč o prihvatanju ili promeni njihovog zajedničkog razumevanja.¹²

Ovaj rad posebno želi razmotriti prethodna teorijska pitanja iz ugla malih država i njihovog učestvovanja u procesima odigravanja ili lociranja uloga, te socijalizacije uloga unutar međunarodnog sistema. U tom smislu empirijska istraživanja bi se mogla posebno pozabaviti načinima, tj. pristupima malih država u preuzimanju (pasivnom), tj. vršenju funkcionalnih uloga, ili, pak, u kreiranju i oblikovanju (aktivnom) spoljnopolitičkih uloga koje su jedinstvene ili specifične za te države zbog njihovog delanja između strukturnih imperativa (*a la* Volcova neorealistička struktura) i mogućnosti sopstva.

Odlično polazište za takva istraživanja predstavlja Tisova teorija socijalizacije uloga (Thies 2013). Prema toj teoriji, koja nadograđuje Volcovu teoriju strukturnog realizma uvidima teorije uloga, sve države učestvuju u procesu međunarodne socijalizacije. Male države bi se otuda mogle svrstati u jedan od pet mogućih *master-statusa*, tj. težišnih uloga u međunarodnim odnosima poput nove države, članice sistema, veće države članice i velike sile (Thies 2013). Nove države su, sasvim očekivano, nedovoljno integrisane u međunarodni sistem i fokusiraju se na učvršćivanje svoje suverenosti. U svom repertoaru praksi one poseduju uzak skup uloga i umnogome su podložne uticajima spoljašnjih aktera koji ih socijalizuju u sistem ili ukalupljaju (engl. *altercasting*) njihove uloge (Thies 2013, 109). Nakon sticanja priznanja i početnog iskustva u međunarodnim odnosima, koje može trajati i nekoliko decenija, mala država u međunarodnom društvu postepeno stiče iskustvo odnosa i status članice sposobne da obavlja više funkcija, te igra više različitih uloga. Te uloge uglavnom su kombinacija „pripisanih i postignutih uloga” (engl. *ascribed* and *achieved roles*), koje neretko jesu predmet i proizvod spoljašnjih pritisaka (Thies 2013, 124). Stoga se može zaključiti da male države uglavnom pokušavaju da se prilagode (svoje interese i identitete) na okruženje koje oblikuju velike sile, ili teže ograničenom uticaju (uglavnom one jače među njima), razumno i smisleno delajući na geografski bližem (pod)regionalnom nivou i unutar multilateralne organizacije gde nastoje da, koliko je to moguće, učestvuju u socijalizaciji drugih aktera u odnosu na njihovu raspoloživu moć i međunarodni status.

12 Vent 2014, 283–285. Vent citira shvatanje Karla Dojča o moći u svetlu perspektive društvenog učenja kao „sposobnost da sebi priuštiš da ne učiš” (Vent 2014, 284). Za razliku od velikih sila, male države suočene sa deficitom moći moraju stalno da uče.

Upravo se u načinu delanja nalazi smisao uloga (onoga što one jesu) – dok su, s druge strane, okruženje i sistemska ograničenja ono što ograničava neku ulogu. Te uloge mala država uglavnom „uzima”, a mnogo su ređe situacije u kojima male i slabe države traže sopstvene uloge i pravac delanja. Nasuprot njima, male i jake nordijske države su čuvane po svojim „specijalizovanim” ulogama (engl. *niche roles*). Dok se jake male države mogu voditi u međunarodnoj politici sopstvenim primerom i normativnom moći kao „normativni preduzetnici” (Ingebritsen 2002), daleko je teže i izazovnije ocenjivati uloge i mogućnosti na raspolaganju slabijim i *novim* malim državama – koje najčešće poštuju pravila iz priručnika za liberalnu izgradnju države.¹³ Ta grupa država posebno je suočena sa izazovima u procesu kreiranja uloge, te u samom početku procesa izgradnje države one preuzimaju tipične i funkcionalne uloge koje su u skladu sa konvencionalnim očekivanjima (npr. suverena država, članica UN), da bi se vremenom njihov skup uloga mogao izdiferencirati.

MOGUĆNOSTI PRIMENE: KONCEPCIJE NACIONALNIH ULOGA (KNU)

Koncepcije uloga (engl. *role conception*), kao opažanje nečije uloge u odnosu na uloge drugih, korespondira sa relacionim određenjem male države (upor. Harnisch *et al.* 2011; Wivel, Bailes and Archer 2014). Kao što ističu Voker i saradnici, „konceptija uloge odnosi se na identitet (kao skup uverenja) uloge koju donosilac odluka internalizuje i može je upotrebiti radi izbora spoljnopolitičkih odluka” (Walker, Schager and Beiler 2016, 123). Takve koncepcije uloge se, prema Harnišu, „odnose na to kako akter opaža svoju poziciju u odnosu na druge (*ego* komponenta uloge), što je iskazano jezikom i akcijom” (Harnisch 2011, 8).

Proučavanje koncepcija nacionalnih uloga (KNU) u ovom pravcu je započeo Kal Holsti (Kal Holsti) (Holsti 1970), u svom uticajnom radu „National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, gde je obrazložio odnos između spoljnopolitičkih determinanti i uloga.¹⁴ Prema Holstiju, „sprovести ulogu” znači „obavezati se na nešto” (str. 234). Isti autor shvata uloge kao povezane sa „državnim atributima” ili „sistemskim atributima” (str. 234), što nije toliko daleko od Ventovog shvatanja državnog identiteta skoro trideset godina kasnije. Uloge i identiteti u međunarodnim organizacijama potrebuju neku vrstu zajedničke tipologije.

13 Pišući o Norveškoj tokom Hladnog rata, Kristijan Stoki smatra da je ona „mala” i „ranjiva” država sa „ograničenim uticajem na međunarodne odnose”, što je središnja tema njenog spoljnopolitičkog diskursa (Stokke 2014).

14 U literaturi na engleskom jeziku je ustaljena skraćenica NRC, te se ovde po analogiji predlaže skraćenica na srpskom jeziku, KNU.

KNU se kod Holstija definišu kao „orijentacije prema spoljašnjem okruženju i obavezivanje na određene zadatke i funkcije unutar različitih skupova međunarodnih odnosa” (Holsti 1970, 306). Isto tako, koncepcije uloga predstavljaju „definicije opštih vrsta odluka od strane kreatora politike, te obaveza, pravila i delanja koja su adekvatna za njihovu zemlju, kao i funkcija, ako ih ima, koje njihova država treba da kontinuirano obavlja u međunarodnom sistemu” (Le Prestre 1997, 4). Filip Le Prestr (Philippe Le Prestre) u svojoj studiji, koja se bavi spoljnopolitičkim ulogama velikih i srednjih sila nakon Hladnog rata, nastavlja u tom pravcu ističući da „kreatori politike definišu obaveze i očekivanja koja mogu biti propisana od strane spoljašnjih aktera (propisivanje uloge) ili samostalno stvorena putem definicija koje potiču od kreatora politike (koncepcije uloge)” (Le Prestre 1997, 4). Isti autor sugerije da je ovo drugo Holstijeva istraživačka tradicija koju i on sledi. Pod koncepcijama spoljnopolitičkih uloga se misli na multilateralne i bilateralne odnose koji mogu biti ostvareni između dve države i unutar međunarodnih organizacija među državama. Holsti je pritom izdvojio tipologiju 17 specifičnih KNU za period između 1965. i 1967. godine. Tih 17 koncepcija uloga kod Holstija su: bastion revolucije – oslobodilac, regionalni lider, regionalni zaštitnik, aktivno nezavisni, podržavalac oslobođenja, antiimperijalistički delatnik, branilac vere, posrednik-integrator, saradnik regionalnog podsistema, razvojni, most, verni saveznik, nezavisni, primer, unutrašnji razvoj, izolovani, štćenik (Holsti 1970, 260–273), koje inspirišu i savremena istraživanja.¹⁵

U proučavanju koncepcija spoljnopolitičkih uloga Le Prestr ističe da se bavi „predstavama o ulozi koju država treba da igra na međunarodnoj sceni, a ne delanjima koja mogu biti izraz tih koncepcija, kao ni vezama između uloga i ponašanja” (Le Prestre 1997, 10–11). Međutim, predstave o ulogama mogu biti polazište za dalja istraživanja političkog ponašanja, dok se specifično delanje ovde posmatra kao oblik neke tekstualno iskazane spoljnopolitičke koncepcije. Ovakva postavka odgovarala bi i onome što se u najnovije vreme u teoriji naziva „slika uloge”, tj. relativno stabilno i delatno znanje o nekom diskurzivno predstavljenom „osnovnom konceptu” (Berenskötter and Stritzel 2019). Na drugom mestu, Vučetić ukazuje na konstruktivističko gledište prema kojem bi državni identitet sadržao unutar sebe i koncepcije uloga. Ako bi se to prihvatilo, onda bi se moglo reći da državni identitet snabdeva aktere sa osećajem trajanja u vremenu, te „definiše [koncepcije uloga] i razrešava sukobe među njima” (Vučetić 2017, 6–7). Čak i da je to shvatanje široko prihvaćeno, a u literaturi o tome ne postoji saglasnost, u ovom radu se opredeljujem da identitete i uloge posmatram kao posebne entitete. Iako identitet sam za sebe

¹⁵ Za pojedine kritike ovog pristupa pogledati, npr. Cantir and Kaarbo 2012. Za novija istraživanja, proširenu tipologiju i primenu KNU pogledati Kara and Sözen 2016.

ne može objasniti ponašanje, on zajedno sa ulogom nesumnjivo čini jedno od izvorišta idejnog i akcionog u politici, i nalazi se u dinamičkom, evolutivnom odnosu sa ulogama u okviru onoga što nazivam kompleks identiteta i uloga (KIU).

RAZUMEVANJE DINAMIKE ULOGA: STALNOST I PROMENA

Koncepcije spoljnopolitičkih uloga nisu statične, već su uslovljene i menjaju se s protokom vremena. To bi dalje značilo da promena identiteta države sa sobom nosi i promenu spoljnopolitičke koncepcije uloge koja može povratno uticati i na razumevanje identiteta političke zajednice u određenoj meri. U slučaju malih država, sukob između koncepcija uloga velike i male države, odnosno očekivanja od uloga malih država je posebno značajan.¹⁶ U nastavku se bavim detaljnije aspektima dinamike uloga: kao što su njihov *sukob*, *promena* ili *prilagođavanje*.

Države se neretko nalaze pred izazovom kada njihova koncepcija sopstva dođe u sukob sa očekivanjem uloge od strane značajnih drugih, obično moćnijih aktera. U tom smislu, male države često bivaju stavljene pred ključni izbor između promene uloge ili promene ponašanja. Promena uloge ima implikacije i na koncept identiteta države. U ovom slučaju sam saglasan sa Nejbersom u stavu da identitet pruža ulogama, kao društvenim pozicijama, njihov smisao. Naime, Nejbers smatra da „identitet pruža akteru određeni ugao kroz koji se interpretira njegova ili njena društvena situacija i očekivanja od prikladnog ponašanja koja dolaze s tim. Prema ovoj perspektivi, identitet je niz značenja koja obeležavaju aktera u nekoj ulozi” (Nabers 2011, 74). Međutim, identitetska objašnjenja, kako zapaža Mekort, ne mogu nam odgovoriti na pitanje zašto je neko delanje „društveno smisljeno”, i ono zato mora biti dopunjeno „pozivanjem na društvene uloge” (McCourt 2011, 1600).

Promena uloge ili čitavih njihovih skupova je obrazložena kod Harniša, koji smatra da one mogu biti „determinante sprovođenja uloga (engl. *role enactment*) i formiranja identiteta”. Sprovođenje uloge podrazumeva „ponašanje” delatnika kada se uloga „izvodi” (Harnich *et al.* 2011, 9). Promena uloge može biti shvaćena kao njeno prilagođavanje (engl. *role adaptation*), u smislu „menjanja strategija i instrumenata u izvođenju uloge, pri čemu svrha te uloge ostaje nepromenjena”.¹⁷

16 Kod Le Prestra (Le Prestre 1997, 10), posebno pogledati sledeća istraživačka pitanja: 4) „Koji činioци objašnjavaju evoluciju, inerciju, sadržinu i legitimaciju uloga?”, 5) „Kakvi sukobi uloga mogu izbiti i kako ih je moguće rešiti?”, 6) „Kako možemo objasniti razlike i sličnosti između (osam) država koje posmatramo?”.

17 Pogledati Harnich *et al.* 2011, 9. Dalje je razjašnjen odnos između spoljnopolitičke analize i prilagođavanja. „U FPA literaturi, prilagođavanje je slično sa tri nivoa spoljnopoliti-

Uloge mogu imati regulativne i konstitutivne učinke u međunarodnim institucijama. To znači da „međunarodne institucije teže stabilizovanju nacionalne koncepcije uloga, ali one mogu da prouzrokuju promenu uloge ako i kada funkcionalno izdiferencirane uloge unutar institucija se povećaju ili smenjuju, pritom postajući nekompatibilne sa komplementarnim institucionalnim ulogama ili rivalskim nacionalnim ulogama” (Harnich *et al.* 2011, 2). Primera radi, konstitutivna uloga Ujedinjenih nacija se, između ostalog, odnosi na pitanja državnosti, rešavanja sukoba i međunarodnog statusa država. Kako to zapažaju pojedini istoričari međunarodnih organizacija, UN imaju bitnu ulogu u „rasprostiranju i stvaranju ideja u odgovoru na globalne izazove” (Emmerij, Jolly, and Weiss 2001, 11). Male države su istovremeno korisnici i davaoci tom globalnom poduhvatu. Na sličan način, uticaj Evropske unije na njene države članice je značajna tema za istraživače normativne socijalizacije, i ovo su sve regulativni učinci koji utiču na ponašanje država.

Promena identiteta, pa samim tim i uloga, može se razumeti i kroz rad Trine Flokheart, koja postavlja idealtipski model promene (evolucione i revolucionarne) na nivou strukture i delatništva.¹⁸ Prema toj autorki, može se govoriti o promenama na strukturnom i delatničkom nivou, a koje se odnose na „bivstvovanje” i „činjenje”. U skladu s tim, odgovarajući predmeti promene su trostruki: 1) materijalni, institucionalni i ideacioni na sistemskom nivou, 2) identitet, znanje i narativ na nivou delatnika – bivstvovanja, 3) praksa, delanje i društveni odnosi na nivou delatnika – činbenika). Ovaj model je koristan zato što „tokom godina, konstruktivizam je baratao sa sva tri oblika promene, ali njihova razlika nije bila eksplicitno naznačena. Ovi različiti oblici promene se doživljavaju kao promene u materijalnom, ideacionom ili diskurzivnom miljeu delatnika ili kao promena u shvatanju 'ko sam ja' ili 'šta ja radim'” (Flockhart 2016, 809).

U tom smislu, ovaj rad u svom teorijskom modelu odnosa identiteta i uloge u stanju kretanja i promene dodaje vremenitost (engl. *temporality*) u samorazumevanju države kao aktera, što bi odgovaralo nivoima strukture i bivstvovanja delatnika kod Flokheart. Nadalje ćemo videti na koji

tičke promene u Hermanovoj tipologiji: 1) povećana ili smanjena upotreba pojedinih instrumenata, 2) menjanje načina na koji se pojedini instrumenti (taktike) koriste, 3) menjanje načina na koji se problem opaža (strategija). U proučavanju spoljnopoličkog učenja, prilagodavanje, u ovom smislu, podseća na prosto učenje – tj., promene u ponašanju podstaknute neuspehom kada niti vrednosti niti ciljevi aktera nisu predmet ocene” (Harnisch 2011, 10).

¹⁸ „Prema ovoj koncepciji, promena može biti evolucionarna ili revolucionarna, u zavisnosti od toga da li je 'epizoda' kritični (izmeštajući) događaj koji vodi preoblikovanju postojećeg miljea, ili je epizoda samo jedan manji događaj koji zahteva prilagodavanje izvođenja unutar postojećeg strukturalnog okruženja” (Flockhart 2016, 810). Prethodnom se može dodati i to da promena od početka ne mora biti dalekosežna, sve dok se ne sagledaju njen ukupan domet i učinak.

način je moguće premostiti metodološku nelagodu koja postoji između umerenog konstruktivizma i proučavanja spoljne politike kao tekstualne stvarnosti u svetlu interpretativnog pristupa koji se zasniva na narativnom postkonstruktivizmu.

METODOLOŠKI UGAO: INTERPRETATIVNA METODOLOGIJA U ISTRAŽIVANJU SPOLJNOPOLITIČKIH ULOGA

Spoljnopolitička analiza se u najnovije vreme pokazala spremnom da prihvati i „interpretativni pristup” od konstruktivista, što je rezultiralo otvorenošću istraživača prema pojmovima kao što su 'jezik' i 'identitet' u okviru 'narativne analize'. Narativi se stoga definišu i kao „strategije” političkih zvaničnika kojima se uloge stavljaju u određene okvire značenja „radi postizanja specifičnih ciljeva i interesa”. U njima se, potom, mogu pronaći obeležja koncepcija uloga sa njima svojstvenim elementima poput mesta odigravanja, „tačke preokreta” i diskurzivnih elemenata koji mogu ukazivati i na mogućnost promene uloga (Wehner and Thies 2014, 421). Imajući u vidu prethodno zapažanje, dalje ću se baviti problemima koji se dotiču identiteta i uloga, te predložiti neke načine za modifikaciju Ventovog umerenog konstruktivizma prema postkonstruktivizmu.

Iako interpretativni pristup pretpostavlja spoljnopolitičke narative kao promenljive i kontigentne, primetno je odsustvo istraživanja koja za metod uzimaju analizu diskursa kao dubinski pristup.

TEORIJA DRUŠTVENOG IDENTITETA

Pišući o teorijskim objašnjenjima razloga koji stoje iza nekog društvenog ponašanja, a imajući u vidu koncepte poput identiteta i normi, Flockhart ukazuje na teorije društvenog identiteta (TDI) i narativne teorije (Flockhart 2016, 811–812). Naime, TDI objašnjava vezu između „identiteta, normi i ponašanja” i nastoji ponuditi odgovore u vezi sa razlozima identifikacije aktera i njihovog pridržavanja za određene norme kojima se ispostavlja očekivanja u vezi sa ponašanjem. Ta teorija pretpostavlja da je ponašanje pre svega podstaknuto ciljevima poput samopoštovanja, do kojeg se dolazi članstvom u prestižnim društvenim grupama (Flockhart 2016, 811).

Teorija društvenog identiteta nam može pomoći da razumemo podsticaje za ponašanje pojedinaca unutar društvene grupe, ali nam ne može u svakom momentu pomoći da razumemo ponašanje korporativnih delatnika poput država u međunarodnom sistemu. Pritom je potrebno uračunati ovde i problem odbacivanja korporativnih delatnika u poststrukturalističkim teorijama. Sa tim problemom se suočio i Vent koji je predstavio mogućnost državnog identiteta. Takvo stanovište je u savremenoj teoriji

međunarodnih odnosa u priličnoj meri osporavano – te se otvorio prostor za reafirmisanje teorije uloga kao svojevrsnog mosta između „psihološke” teorije društvenog identiteta i novijih, „socioloških”, konstruktivističkih pristupa. Ovi sociološki pristupi naginju ka „delatničkim” i teorijama koje ispituju delanje (akciju) i donošenje odluka u međunarodnoj politici. Takvo delanje u konstruktivističkim teorijama je moguće zato što njihovo shvatanje identiteta počiva na deljenom znanju (Bially Mattern 2005, 7).

POSTKONSTRUKTIVIZAM

Uprkos prethodnim raspravama, konstruktivistički pristup ipak nudi jedno elegantno rešenje ove problematike (upor. Bevir and Daddow 2015, 273–287). Dženis Bjali Matern tako predlaže tzv. „postkonstruktivizam” kao drugu generaciju u razvoju ovog teorijskog pristupa, pri čemu se identitet definiše, na tragu filozofa Fransoa Lijotara, kao „narativni konstrukt natopljen u moći” (Bially Mattern 2005, 9). Ona obrazlaže da ovaj narativni „postkonstruktivizam” biva nadahnut poststrukturalističkim konceptom narativa koji otelovljuje identitet, ali se ipak razlikuje od poststrukturalističkih teorija međunarodnih odnosa (Bially Mattern 2005, 8). Identitet je u narativnom vlasništvu govornika, smatra Bjali Matern. Narativ je shvaćen kao „specifičan proces predstavljanja putem kojeg autor kazuje događaje (Bially Mattern 2005, 9).

Značajan doprinos proučavanju identiteta i interesa u spoljnoj politici dala je Veldes, koja je pokazala da su, među realistima omiljeni, nacionalni interesi ipak socijalno konstruisani. Prema toj teoretičarki, nacionalni interesi su „kreirani kao smisleni objekti na osnovu deljenih značenja kroz koja svet, a naročito međunarodni sistem i mesto država u njemu, bivaju shvaćeni” (Weldes 1999, 4). Ovde bih se složio sa shvatanjem prema kojem su „interesi države već obuhvaćeni unutar reprezentacija u kojima se uspostavljaju identiteti i odnosi među relevantnim akterima ili objektima” (Weldes 1999, 14). Veldes podseća na to da sadržaj realistički shvaćenog nacionalnog interesa nije kontekstualizovan. Otuda bi trebalo tragati za značenjima koja neki nacionalni interes može imati u konkretnoj situaciji, što omogućava upravo konstruktivistička teorija.

Kako konstruktivisti smatraju da je interes društveno konstruisan i proističe iz identiteta, za spoljnu i bezbednosnu politiku je, prema Veldes, bitan tzv. „bezbednosni imaginarijum” – „struktura dobro ustanovljenih značenja i društvenih odnosa iz kojih bivaju kreirane reprezentacije sveta međunarodnih odnosa” (Weldes 1999, 10). Ovo je značajno jer iz tog imaginarijuma proizlaze reprezentacije diskursa, na osnovu kojih se daje smisao konkretnim nacionalnim interesima (Weldes 1999, 10). Tako shvaćeni nacionalni interesi predstavljaju „koncept na osnovu kojeg kreatori poli-

tika razumeju ciljeve koje države ostvaruju u okviru spoljne politike [...] i podršku za državno delanje” (Weldes 1999, 2).

U tom smislu, ja smatram da su spoljnopolitičke uloge u vezi sa identitetom i identifikacijama u okviru konstruktivističkog istraživačkog programa kao okvir za spoljnopolitičko delanje. Uloge su uže od nacionalnog interesa, konkretnije su, a mogle bi biti uključene u trijadu imaginarijum – identifikacije – uloge na tragu argumentacije koju je dala Veldes. Na ovaj način se iskazuje valjanost proučavanja odnosa između identifikacija i uloga u međunarodnim odnosima.

U svrhu dalje razrade teorijske argumentacije u ovom radu značajno je podvući da u najnovije vreme interpretativna struja unutar spoljnopolitičke analize sve jasnije uviđa odnos između kolektivnih identiteta i njihovih predstava. Prema Beviru i Dadovu, reč je o različitim „tradicijama znanja o svetu”, koje su predmet tumačenja različitih zajednica znanja u situacijama koje zahtevaju rešavanje dilema u procesu donošenja političkih odluka (Bevir and Daddow 2015, 283). Interpretativna strana omogućava da se odnos između identiteta i uloga detaljnije razloži unutar široko shvaćenog konstruktivističkog pristupa koji je nastavio da se razvija u poslednjih dvadesetak godina. U ovom radu se prihvata saznajna prednost pojma identifikacije iz novije literature u odnosu na nekakav zaokruženi, nedeljivi ili antropomorfizovani identitet. To je posebno značajno za razumevanje veza između identifikacije kao konkretnije predstave nekog narativizovanog identiteta, odnosno raščlanjivanja složenih identitetskih struktura. Prethodno razmatranje je značajno budući da je ono kompatibilno sa lijotarovskim shvatanjem o identitetu kao narativnom vlasništvu govornika, u ovom slučaju, donosioca odluka ili diplomate.

NARATIVNA OSNOVA DRŽAVNOG IDENTITETA

Pojam narativa blisko je povezan sa razumevanjem sveta i kreiranjem identiteta. Prema sociološkinji Margaret Somers (Margaret Somers) (Somers 1994, 616, 621), narativi ili pripovesti su bitni za političku zajednicu zato što se nalaze u osnovi konstruisanja (kolektivnog i pojedinačnog) identiteta (Somers 1994, 621). Narativi su „konstelacije *odnosa* (povezanih delova) uklopljenih u *vreme* i *prostor* koji su konstituisani *kauzalnom fabulacijom*. Za razliku od pokušaja proizvođenja značenja pomoću smeštanja događaja u specifičnu kategoriju, narativnost predupređuje stvaranje smisla na osnovu neke izolovane pojave” (Somers 1994, 616). Pomoću narativa „osmišljavamo svet i stvaramo naše identitete” (Somers 1994, 606; Subotić 2016, 612). Za Jelenu Subotić, narativi predstavljaju „kognitivni okvir koji daje značenje političkom delanju”, i mogu se razumeti kao „jasna i svrsishodna priča o identitetu” koja omogućava „autobiografiju” nekog aktera (Subotić 2016, 613, 612). Ista autorka navodi stanovište iz literature da su narativi

„uklopljeni u svakodnevni diskurs, dijalog, i retoriku, i da oni postoje u jednom uzajamno osporavanom odnosu” (Subotić 2016, 612).

Narativnost kao proces osmišljavanja sveta bi, prema tome, značila da se smisao nekog pojedinačnog čina ne može shvatiti bez njegovog smeštanja u jedan širi vremenski i prostorni kontekst. Prema Somers, narativnost povezuje odvojene događaje i pretvara ih u „epizode” u nekakvom smislenom redosledu koji se postiže tehnikom „fabuliranja” (engl. *employment*) (Somers 1994, 616). Postoje i tzv. „metanarativi” (Somers 1994, 619) koji daju određeni uređujući smisao drugim narativima nižeg reda, što u ovom radu povezujem sa Tisovom konceptualizacijom „master statusa” država u međunarodnim odnosima (Thies 2013). Jedan od takvih master statusa, tj. master narativa bi bio i neki uopšteni okvir za priču o maloj državi kao liliputancima, slabom ili veštom i prilagodljivom akteru.

U tom smislu, identitetski narativi u sebi sadrže izvesne tekstualne markere koji mogu prilično pouzdano da ukažu na tip ili karakter odnosa između nekog relacionog identiteta (npr. identitet male države) i spoljnopoličkih uloga koje mogu informisati potonji putem delanja i pritom same biti oblikovane u tom uzajamno konstituišućem odnosu. Kao primer operacionalizacije narativnog pristupa, Flokheart ukazuje na koncept „narativnog šatla” koji je razvio poststrukturalista Feliks Sijuta (Felix Ciuta). Taj koncept podrazumeva da su narativi i identiteti predmet stalnih tumačenja i uzajamno se sagledavaju u procesu promišljanja koji obuhvata događaje i ocenu njihovog učinka (Flockhart 2016, 812). Njime se zastupa mogućnost promene i odbija se fiksiranje identiteta i njihovih saopštavanja. Takav postupak je svakako bliži već obrazlaganom procesualnom shvatanju identiteta kod poststrukturalista kao što je Gijom. Narativni pristup se koristi i za ispitivanje načina na koji države odgovaraju na bezbednosne izazove kroz selektivnu upotrebu svojih identitetskih narativa. Iako ja uvažavam narativni obrt, smatram da je moguće spoljnopoličke narative posmatrati kao relativno stabilizovane, ali ne i nepromenljive konceptualizacije kompleksa identiteta i uloga. Pritom se analizom diskursa mogu dubinski sagledavati jezički oblikovana i iskazana osnova identiteta i uloga, te ispitati njihove reprezentacije u tim narativima koje oblikuju tekstualnu stvarnost svetske politike. Ovim se na sazajnom planu obezbeđuje konzistentnost sa postkonstruktivističkim pristupom, o čemu je već raspravljano u ovom odeljku.

IDENTITETSKI NARATIVI, DISKURZIVNA KONSTRUKCIJA SPOLJNOPOLITIČKIH ULOGA I NEKI PRIMERI ISTRAŽIVANJA

Relacioni identitet male države je istovremeno i svojevrsni „identitet uloge” (upor. Vent 2014) u opštem smislu, koji je moguće dodatno konkretizovati posredstvom tzv. identifikacija. Ta konkretizacija se kreće duž kritika koje

su uspostavili teoretičari poput Libova, obrazlažući ograničenja reifikovanog identiteta. Specifične identifikacije i njihove predstave ovde posmatram kao konkretizacije nekog šireg aspekta identiteta. Države se ispoljavaju u diskurzivnim koncepcijama spoljnopolitičkih uloga. Te koncepcije su izraz složene društvene stvarnosti, i konstituisane su jezikom i različitim praksama. Ovde istražujem diskurzivnu osnovu narativa koji su nosioci identiteta i uloga posredstvom zvaničnih identifikacija. Iako se ne zanima za spoljnopolitičke uloge, na primeru finske politike, Kristofer Brauning (Christopher S. Browning) ispituje kako se identiteti ispoljeni u narativima odnose na spoljnopolitičko delanje, pri čemu su diskursi istorijski uslovljeni, a identiteti u stalnom kretanju. Uprkos toj nepostojanosti i nestabilnosti diskursa, taj autor smatra da se određene „narrativne strukture mogu nataložiti”, te se istorijski slučajevi mogu sagledavati u odlikama identiteta države sadržanih u ključnim temama unutar „identitetskih narativa” (Browning 2008, 15). Pomenutu Brauningovu studiju ipak uzimam za koristan primer narativne konceptualizacije jednog spoljnopolitičkog identiteta u stanju promene. Najposle, takav pristup je kompatibilan sa pretpostavkama interpretativne paradigme i teorijom spoljnopolitičkih uloga.

U kontekstu spoljnopolitičke analize, ovaj diskurzivni pristup konstruisanju uloga i identiteta može biti od značaja za razlikovanje između identiteta i identifikacije. Ta razlika je predmet nekih razmatranja u novijoj literaturi, na primer kod Libova ili kod Bušera i Jaspера (Bucher and Jasper 2017). Potonja dvojica autora na primeru kreiranja švajcarske spoljne politike pridaju pažnju identifikacijama, a ne identitetu u širem smislu. Oni smatraju da „posebni skupovi identifikacija su vremenski i nekompletno stabilizovani u odlučivanju, te ne prethode ili ne informišu delanje” (Bucher and Jasper 2017, 391). Dalje, ti autori savetuju da „preusmerimo naše istraživanje od analize identiteta kao *supstancije* koja prethodi proučavanju *činova identifikacije u odnosima* (figuracije)” (Bucher and Jasper 2017, 394). Njihov okvir je kompatibilan sa istraživanjem pojedinačnih identifikacija, i odnosom sopstva i drugog u diskurzivnoj konstrukciji identiteta na tragu ranije pomenutog Nejbersovog rada. Naime, Nejbers tvrdi da se „pojedinač ne može u celosti poistovetiti sa subjekatskom pozicijom koju pruža diskurs, već je primoran da popunjava strukturne praznine identifikovanjem” (Nabers 2011, 85).

Upravo je u zvaničnom diskursu i govornim činovima moguće pronaći iskaze koji govore o spoljnopolitičkim ulogama (tj. njihovim koncepcijama) koje su delimično utemeljene u nekom kolektivnom identitetu. Jedan kolektivni identitet jeste ideaciono-psihološki kompleks koji u sebi sadrži predstave o nekom društvenom ili organizovanom (narativnom) sopstvu.¹⁹ Iz

19 Za koncepciju narativnog i njenom prenošenju u teoriju spoljnopolitičkih uloga, videti sledeće zapažanje koje iznose Vener i Tis. Ti autori su predložili da tzv. narativna koncep-

ustaljenih pripovesti se mogu uzimati neki elementi i biti predmet detaljnijeg proučavanja. Problem delatništva aktera u odnosu na učinke strukture se rešava tako što se u okviru specifične koncepcije uloge može pratiti odnos između „učinka uloge” (engl. *role performance*) i „samoprepoznavanja” (engl. *self-identification*) (Harnisch 2011, 9). Kao potvrdu jedne takve mogućnosti nadovezujem se na stav o validnosti narativnog pristupa istraživanju koji iznose Vener i Tis, prema kojem narativi stabilizuju uloge i omogućavaju akterima da delaju pri čemu uloge u sebi nose značenja koja se u interakciji sa drugima mogu utvrđivati i menjati (Wehner and Thies 2014, 420).

Neka razmatranja na tragu ranije obrazlaganog Ventovog shvatanja identiteta države u istraživanju spoljne politike nalazimo u radovima koji se bave, između ostalog, spoljnopolitičkim identitetom Nemačke i Japana. Autori tih radova razmatraju odnos između identiteta i delanja i teže da utvrde upotrebe identiteta od strane političkih odlučilaca u njihovom delanju. U akademskoj literaturi o identitetu i spoljnoj politici, analiza se dovodi na nivo delanja, odnosno specifičnih politika koje ne predstavljaju sam proces odlučivanja, već delanje kao izraz volje, tj. namere koja proističe iz identitetske osnove. Tako, na primer, Tomas Bančof (Thomas Banchoff) na primeru posthladnoratovske Nemačke pokazuje kako konstruktivizam objašnjava kontinuitet i promenu u spoljnoj politici te zemlje prema Evropskoj uniji. Isti autor državni identitet posmatra kao proces pozicioniranja države u međunarodnom kontekstu koji čine druge države, međunarodne institucije i njihova istorijska iskustva (Banchoff 1999, 268). Slično tome, na primeru japanske spoljne politike nakon završetka Hladnog rata, Kuniko Ašizava (Kuniko Ashizawa) istražuje odnos između identiteta (vrednosti) i delanja u spoljnoj politici i nalazi da taj odnos u značajnoj meri zavisi od konteksta i sadržaja identiteta. Jedan od nalaza tog rada jeste da identitet države „snabdeva donosiocima odluka određenim vrednostima koje zauzvrat oblikuju njihove preferencije” (Ashizawa 2008, 591). Identitet države je u nekim situacijama značajniji od racionalnosti u kreiranju spoljne politike – a istorija daje mnoštvo primera u kojima on može poslužiti kao konstitutivni, ograničavajući ili omogućavajući činilac politike.

Iako se ne tiču manjih zemalja, prethodna dva primera bitna su jer osvetljavaju u kojoj meri određeni tipovi identiteta oblikuju spoljnopolitički diskurs kao okvir za kreiranje spoljne politike. Jelena Subotić tako ispituje ovu vezu identiteta i delanja posredstvom koncepta ontološke bezbednosti na slučaju odnosa Srbije prema problemu statusa Kosova. Ona smatra da se tokom kriznih situacija na probu stavlja fizička, dru-

cija sopstva može posredovati u komunikaciji između onoga što Ringmar vidi kao „atomističko” (ili predružtveno) i „empiricističko” sopstvo države (koje je sastavljeno od preferencija i percepcija) (Wehner and Thies 2014, 420).

štvena i ontološka bezbednost. Pritom se narativi „selektivno aktiviraju” u nastojanju da se očuva odnos između „političke promene” i „ontološke bezbednosti” koja se ispoljava u onome što naziva „autobiografskim kontinuitetom” koji kao jasna priča stabilizuje osećaj sopstva (Subotić 2016, 610). Rasprave o ontološkoj bezbednosti, tj. konzistentnom narativu o sopstvu, utiču na mogućnost delatništva države u spoljnoj politici, smatra Flokhart. Odatle su moguće dve strategije za uvećanje ontološke bezbednosti: prva, koja se fokusira na „bivstvovanje” tako što se učvršćuje identitet kojim se potvrđuje „poštovanje” i „snažan narativ”, i druga, „strategija delanja”, koja insistira na praksama koje „doprinosе osećaju integriteta i ponosa” aktera (Flockhart 2016, 799). Valja primetiti da je ovakva logika ponašanja, zapravo, kompatibilna sa pretpostavkama simboličkog interakcionizma koji može prilično verodostojno ponuditi uvide u ponašanje pojedinaca/aktera u širem kontekstu (međunarodnog) društva. Pritom, delanje obnavlja osećaj bivstvovanja kod aktera/subjekta.

ZAKLJUČAK

Ciljevi ovog članka bili su da se teorija uloga postavi u okvirima savremene konstruktivističke misli u međunarodnim odnosima i spoljnopolitičkoj analizi. Glavni zadatak je bio da se ponudi sistematizacija, tj. preglednost teorijskih rasprava i konceptualne raznovrsnosti u sagledavanju identiteta i uloge, kao i njihovog međusobnog odnosa. U tom smislu, široki opseg literature i rasprava su organizovani u tri celine: ontologija, epistemologija i metodologija. Predstavljena su aktuelna dostignuća konstruktivističke analize spoljne politike i teorije uloga, pri čemu je sugerisano pomeranje istraživačke agende prema proučavanju identifikacija i narativne konstrukcije država u međunarodnim odnosima.

Odnos između identiteta i uloga je bitan i treba ga posmatrati u složenosti interakcija aktera, za šta se ukazuje na ono što nazivam kompleksom identiteta i uloga kako bi se izbegla jednostrana sagledavanja identiteta ili uloga. S druge strane, prihvata se i mogućnost da se u određenim empirijskim istraživanjima pođe od koncepta uloge, ali da se ne izgubi iz vida značaj istraživanja pojedinačnih identifikacija u konkretnim interakcijama umesto nekakvog totalizujućeg identiteta. Vezu između istraživanja donošenja odluka i ponašanja moguće je sagledati korišćenjem teorije uloga koja kao svoju prednost ima povezivanje strukture i delatnika u društvenom i simboličko-interakcionističkom ključu.

Argument ovog rada jeste da neke spoljnopolitičke uloge i njihovo sprovođenje jesu u vezi sa samopojmljenim delom sopstva (*ego*) koji je ukorenjen u specifičnim diskursima o identitetu države, a ispoljen u narativima o spoljnoj politici država. Ova *ego* komponenta međunarodnog identiteta nije relaciona, već je odvojena od vršenja uloge i sadržana je u

samoprepoznavanju aktera kako on vidi sebe. Takvi identitetski narativi tek u susretu sa shvatanjima i očekivanjima drugih međunarodnih aktera (engl. *role expectation*) mogu biti osmišljeni i prilagođeni tako da omogućavaju jednu relativno stabilnu i prihvaćenu koncepciju uloge koja može biti sprovedljiva u društvenom kontekstu. Spoljnopolitičke prakse država i njihovih delatnika kao rutine održavaju identitet, čime se taj identitet obnavlja. Ukoliko u narativu nije moguće smestiti jednu trajniju identitetsku komponentu koja podupire neku međunarodno pripisanu ulogu ili očekivanja ispostavljena od drugih aktera, nastupa ono što Stefano Guccini (Stefano Guzzini) naziva „krizom identiteta” u međunarodnim odnosima (Guzzini 2012). Ja se posebno zanimam za prirodu i implikacije takvih kriza na spoljnopolitičku praksu malih država i načine njihovog eventualnog razrešavanja tako što upućujem na istraživanje modaliteta diskurzivnog prilagođavanja identiteta i uloga. U tom smislu predlažem da se markeri tog prilagođavanja mogu tražiti u performativnosti diskurzivnih praksi.

U radu je pokazano da su identiteti i uloge smešteni u okviru značajnih struktura koje tekstualno predstavljaju njihov izraz – te je stoga predloženo da se diskursi o identitetu i ulogama istražuju u skladu sa interpretativnim pristupom koji u sebi sadrži narativnu komponentu o sopstvu, drugom i njihovom odnosu. Važno je tome pridodati i mogućnost razumevanja diskurzivnih praksi u svetlu poststrukturalističkog koncepta performativnosti, tj. odigravanja u materijalnom i pojavnom smislu koje kao neko delanje postoji i van zapisanog teksta. Pritom, praksa kao nekakvo „kompetentno” i „šematizovano delanje” drugačija je od ponašanja (koje je „materijalno činjenje”) i delanja (koje je „smisleno ponašanje”) (Ralph and Giffins 2016, 5). Konstruktivizam je u novije vreme uzeo na sebe i istraživanje praksi, pa je, kako to zapaža Flokhart, „praksa priznata ne samo kao mehanički oblik rutinizovanog vršenja već i konstitutivni deo delatništva” (Flockhart 2016, 812).

Najnovija istraživanja i rasprave među proučavaocima međunarodnih odnosa i teorije uloga trasirala su nekoliko važnih pravaca poput studija o lociranju i socijalizaciji uloga, ili osporavanju uloga u unutrašnjoj politici. Ovde bih dodao da istraživanje spoljnopolitičkih uloga malih država kao svojevrсна ontologija treba uvažiti specifičnost njihovih nevelikih mogućnosti i strukturalne uslovljenosti socijalizacije i rešavanja sukoba uloga, odnosno suprotstavljenih očekivanja u vezi njihovog poželjnog ponašanja u međunarodnim odnosima. U pogledu epistemologije i metodologije istraživanja uloga primetan je trend pomeranja prema šire shvaćenoj i sve popularnijoj analizi narativa koju prihvataju i racionalisti (a nešto manje prema analizi diskursa koju koriste postkonstruktivisti). Dodao bih umesto zaključka da je u pogledu mogućnosti istraživanja dinamike identita i uloga plodotvorno razmatrati napetosti i dvoumljenja između (ne)

mogućnosti promene identitetskog narativa i prilagođavanja uloga – a za šta je kompleks identiteta i uloga²⁰ naročito pozicioniran u pogledu mehanizama ublažavanja konvergencije i divergencije, te bi vredelo razmatrati dalje produblјivanje ove istraživačke agende.

BIBLIOGRAFIJA

- Ashizawa, Kuniko. 2008. "When Identity Matters: State Identity, Regional Institution-Buidling and Japanese Foreign Policy". *International Studies Review*, 10 (3): 571–98.
- Banchoff, Thomas. 1999. "German Identity and European Integration". *European Journal of International Relations*, 5 (3): 259–89.
- Bevir, Mark, and Oliver Daddow. 2015. "Interpreting Foreign Policy: National, Comparative and Regional Studies". *International Relations*, 29 (3): 273–287.
- Bially Mattern, Janice. 2005. *Ordering International Politics: Identity, Crisis and Representational Force*. Abingdon: Routledge.
- Biddle, B. J. 1986. "Recent developments in role theory". *Ann. Rev. Sociol.*, 12: 67–92.
- Breuning, Marijke. 2007. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Breuning, Marijke. 2011. "Role Theory Research in International Relations: State of the Art and Blind Spots". In *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, edited by Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, and Hanns W. Maull, 16–35. Abingdon: Routledge.
- Brommesson, Douglas. 2015. "The Europeanization of Swedish Foreign Policy and Beyond: On Multiple Roles in Swedish Post-Cold War Foreign Policy". In *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, edited by Jon Pierre, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.28.
- Browning, Christopher S. 2008. *Constructivism, Narrative and Foreign Policy Analysis: A Case Study of Finland*. Bern: Peter Lang.
- Bucher, Bernd, and Ursula Jasper. 2017. "Revisiting 'identity' in International Relations: From identity as substance to identifications in action". *European Journal of International Relations*, 23 (2): 391–415.
- Cantir, Cristian, and Juliet Kaarbo. 2012. "Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory". *Foreign Policy Analysis*. 8 (1): 5–24.
- Corbett, Jack, Yi-chong Xu, and Patrick Weller. 2021. *International Organizations and Small States: Participation, Legitimacy and Vulnerability*. Bristol: Bristol University Press.

20 O konvergenciji i divergenciji KIU, pogledati u Kovačević 2022.

- Emmerij, Louis, Richard Jolly, and Thomas G. Weiss. 2001. *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Flockhart, Trine. 2016. "The problem of change in constructivist theory: Ontological security seeking and agent motivation". *Review of International Studies*, 42 (5): 799–820.
- Gigleux, Victor. 2016. "Explaining the Diversity of Small States' Foreign Policies through Role Theory". *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1 (1): 27–45.
- Guillaume, Xavier. 2011. *International Relations and Identity: A Dialogical Approach*. Abingdon: Routledge.
- Guzzini, Stefano, ed. 2012. *Return of Geopolitics in Europe: Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harnisch, Sebastian. 2011. "Role Theory: Operationalization of Key Concepts". In *Role Theory in International Relations*, edited by Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, and Hanns. W. Maull, 7–15. Abingdon: Routledge.
- Harnisch, Sebastian, Cornelia Frank, and Hanns. W. Maull, eds. 2011. *Role Theory in International Relations*. Abingdon: Routledge.
- Harnisch, Sebastian. 2012. "Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning". *Foreign Policy Analysis*, 8 (1): 47–69.
- Hill, Christopher. 2016. *Foreign Policy in the Twenty-First Century*, 2nd edition. London: Palgrave.
- Holsti, K.J. 1970. „National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”. *International Studies Quarterly*, 14 (3): 233–309.
- Hopf, Ted. 2002. *Social Construction of International Politics: Identities & Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Hopf, Ted. 2016. "Making Identity Count: Constructivism, Identity, and IR Theory". In *Making Identity Count: Building a National Identity Database*. Oxford Scholarship Online, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780190255473.001.0001.
- Hudson, Valerie M., and Benjamin S. Day. 2020. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 3rd edition. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ingebritsen, Christine. 2002. "Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics". *Cooperation and Conflict*, 37 (1): 11–23.
- Kara, Mehtap, and Ahmet Sözen. 2016. "Change and Continuity in Turkish Foreign Policy: Evaluating Pre-AKP and AKP Periods' National Role Conceptions". *Uluslararası İlişkiler*, 13 (52): 47–66.
- Kovačević, Marko. 2017. „Međunarodni odnosi u doba teorijskog pluralizma: o stanju discipline i glavnim raspravama početkom 21. veka”. *Međunarodni problemi*, 69 (2–3): 181–205.

- Kovačević, Marko. 2022. „Diskurzivni tragovi malih država: oblikovanje identiteta i uloga Srbije i Hrvatske u Ujedinjenim nacijama”. *Tragovi*, 5 (1): 73–108. doi: <https://doi.org/10.52328./t.5.1.3>.
- Kubalkova, Vendulka, ed. 2001 (republished 2015). *Foreign Policy in a Constructed World*. London and New York: Routledge.
- Lebow, Richard Ned. 2016. *National Identities and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Prestre, Philippe. 1997. “Author! Author! Defining Foreign Policy Roles after the Cold War”. In *Role Quests in the Post Cold-War Era: Foreign Policies in Transition*, edited by Philippe Le Prestre, 3–14. Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press.
- McCourt, David M. 2011. “Role-playing and identity affirmation in international politics: Britain’s reinvasion of the Falklands, 1982”. *Review of International Studies* 37 (4): 1599–1621.
- McCourt, David M. 2014. *Britain and World Power Since 1945: Constructing a Nation’s Role in International Politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Nabers, Dirk. 2011. “Identity and role change in international politics”. In *Role Theory in International Relations*, edited by Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, Hanns W. Maull, 74–92. Abingdon: Routledge.
- Neack, Laura. 2019. *Studying Foreign Policy Comparatively: Cases and Analysis*, 4th edition. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ralph, Jason, and Jess Gifkins. 2016, online first. “The purpose of United Nations Security Council practice: Contesting competence claims in the normative context created by the Responsibility to Protect”. *European Journal of International Relations*, <https://doi.org/10.1177/1354066116669652>.
- Ringmar, Eric. 1996. “On the Ontological Status of the State”. *European Journal of International Relations*, 2 (4): 439–466.
- Somers, Margaret R. 1994. “The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach”. *Theory and Society*, 23 (5): 605–649.
- Stokke, Kristian. 2014. “Peace-building as Small State Foreign Policy: Norway’s Peace Engagement in a Changing International Context”. *International Studies* 49 (3–4): 207–231.
- Subotić, Jelena. 2016. “Narrative, Ontological Security, and Foreign Policy Change”. *Foreign Policy Analysis*, 12 (4): 610–627.
- Thies, Cameron G. 2010. “Role Theory and Foreign Policy”. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.291>.
- Thies, Cameron G. 2013. *The United States, Israel, and the Search for International Order: Socializing States*. New York: Routledge.

- Thies, Cameron G., and Marijke Breuning. 2012. "Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory". *Foreign Policy Analysis*, 8 (1): 1–4.
- Vent, Aleksandar. 2014 [1999]. *Društvena teorija međunarodne politike*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (prevodioci sa engleskog Marko Kovačević i Nikola Vujinović).
- Vucetic, Srdjan. 2017. "Identity and Foreign Policy". *Oxford Research Encyclopedia of Politics* DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.435.
- Walker, Steggen G, Mark Schafer, and John Beieli. 2016. "Belief Systems and Foreign Policy Roles: Role Contestation in U.S. Foreign Policy Decisions". In *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*, edited by Cristian Cantir and Juliet Kaarbo, 122–139. New York: Routledge.
- Wehner, Leslie E., and Cameron G. Thies. 2014. "Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles". *International Studies Review*, 16 (3): 411–436.
- Weldes, Jutta. 1999. *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wivel, Anders. 2013. "From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics". *Swiss Political Science Review*, 19 (3): 298–321.
- Wivel, Anders, Alyson J.K. Bailes, and Clive Archer. 2014. „Setting the scene: small states and international security”. In *Small States in International Security*, edited by Clive Archer, Alyson J.K. Bailes, and Anders Wivel. Abingdon: Routledge, 3–25.
- Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

SUMMARY

IDENTITY-ROLE RELATIONSHIP IN INTERNATIONAL RELATIONS AND FOREIGN POLICY: ONTOLOGY, EPISTEMOLOGY AND METHODOLOGY

The aim of this article is to enable a comprehensive insight into key theoretical debates on the relationship between identities and roles in International Relations (IR) and Foreign Policy Analysis (FPA), with a particular focus on theoretical approaches of social constructivism and foreign policy role theory. Given the lack of interest in this research approach in the post-Yugoslav IR literature, I systematize ontological, epistemological and methodological dimensions of studying foreign policy and security roles of states. In this research path-breaking effort, a special emphasis is on the role of small states in world

politics between structural imperatives and possibilities of agency. Role theory is reviewed in its relationship toward constructivist FPA, whereas the key notions of role theory, interpretive methodology and some examples of research on discursive construction of state identity and roles are presented. In the conclusion, I reflect on some further questions and a research agenda of identity and roles in IR.

KEYWORDS: International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, Constructivism, Role Theory, Small States.



Predan: 3.6. 2022.
Revidiran: 11. 12. 2023.
Prihvaćen: 19.12.2023.

TRANSFORMACIJA JAVNIH POLITIKA U SUVREMENOM KONTEKSTU: NA RAZMEĐI DISCIPLINA*

Ana Petek

Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti

SAŽETAK

Cilj je ovoga rada pripremiti osnove za utemeljenu procjenu transformacije suvremenog stvaranja javnih politika pod utjecajem aktualnih kriza na način da se detektiraju dimenzije u kojima se promijenio kontekst stvaranja javnih politika krajem 20. i početkom 21. stoljeća. Rad je zasnovan na pregledu literature iz politološke discipline javnih politika, ali i srodnih disciplina javne uprave i socijalnih djelatnosti koje svojim specifičnim konceptima također pokušavaju razaznati transformaciju suvremenih javnih politika. Prvo se pokušavaju grubo sistematizirati osnovni elementi promjena konteksta u sklopu društva, tržišta i države, a zatim se fokusira na istraživanje tipova države s obzirom na funkcije koje ona ispoljava kroz raznorodne javne politike; na vrste javnog upravljanja i višestruke oblike kroz koje ono danas djeluje; te na transformaciju socijalne države u smjeru kombiniranih socijalnih politika. Glavni je nalaz rada da nove funkcije, nove strukture, novi ciljevi, novi instrumenti i novi akteri koji se mogu pronaći u stvaranju javnih politika na prijelazu stoljeća ne istiskuju stare, već se na njih nadograđuju i talože kao dodatni slojevi. Takozvano slojevanje čini se ključnom značajkom suvremenog stvaranja javnih politika, iako se još ne može odrediti hoće li ono olakšati ili onemogućavati rješavanje aktualnih kriza, te stoga treba biti središnji fokus interdisciplinarnih istraživanja društvenih znanosti u nadolazećem razdoblju.

KLJUČNE RIJEČI: javne politike, javno upravljanje, funkcije države, socijalna država

Kontakt autorice:

Ana Petek je izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
E-mail: ana.petek@fpzg.hr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9553-8334>

* Rad je utemeljen na tekstu neobjavljene doktorske disertacije „Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena *policy* mreža“, na 3. poglavlju pod naslovom „Transformacija javnih politika“ (Petek 2012, 78–123).

UVOD

Pandemijski kontekst u kojem smo živjeli duže vrijeme, te višedimenzionalna kriza, zdravstvena, ekonomska, obrazovna, upravljačka, koju je pandemija proizvela, nametnula je niz pitanja o tome kako će se usmjeriti daljnji politički i društveni razvoj. Dodatni utjecaj potresa u Hrvatskoj, te najnovijih ratnih zbivanja u Europi i susjednim regijama samo pojačavaju efekte opće nestabilnosti i nepredvidivosti. Hoće li rezultat ekstrema sadašnjeg trenutka biti radikalna promjena suvremenih javnih politika u bližoj ili daljnoj budućnosti? Može li se zaista temeljito transformirati procese političkog odlučivanja i stvaranja javnih politika? Možemo li iz pozitivnih i negativnih posljedica svega s čime se vlade i zajednice danas susreću očekivati neke posve nove načine na koje se javne politike dizajniraju i provode, te zatim i rezultate koje postižu? Što ćemo iz aktualnih kriza naučiti?

Iako iznimno intrigantna, na pitanja o smjeru, opsegu i dinamici transformacije suvremenih javnih politika pod utjecajem aktualnog konteksta još uvijek nije moguće znanstveno utemeljeno odgovoriti, bez nužnog vremenskog odmaka. Dodatno, vrlo je lako pretjerivati, gotovo dramatizirati, pri isticanju promjena kojima trenutno svjedočimo, uz istovremeno pojednostavljanje i umanjivanje prošlih faza nekog razvoja. Također, već se dugo u istraživanjima javnih politika ističe kako je najmanji vremenski okvir koji se mora razmatrati kako bi se cjelovito obuhvatilo sve faze procesa stvaranja neke javne politike 10 do 20 godina (Sabatier, 2005: 25–26). Sve navedeno navodi na potrebu sagledavanja šireg vremenskog okvira. Analiziranje promjena koje su prethodile današnjem trenutku, te uočavanje nekih dugoročnijih trendova može poslužiti kao dobar početni korak u pripremi za preciznije buduće analize koje su manje pristrane i ne preuveličavaju dosege aktualnih kriza. Stoga ovaj rad usmjerava pažnju na istraživačko pitanje o dimenzijama transformacije stvaranja javnih politika krajem 20. i početkom 21. stoljeća.

Rad je utemeljen na pregledu literature iz politološke discipline javnih politika, ali i srodnih disciplina javne uprave i socijalnih djelatnosti koje svojim specifičnim konceptima također pokušavaju razaznati transformaciju suvremenih javnih politika. Pristupi navedenih disciplina, iako iznimno srodni, uglavnom nedovoljno međusobno komuniciraju, te nedostaje interdisciplinarnosti istaknutih društvenih znanosti, posebice u Hrvatskoj i susjednim zemljama. Cilj rada je, dakle, opisati temeljne elemente transformacije suvremenih javnih politika iz više disciplinarnih kutova kako bi utvrdilo što treba biti glavni fokus interdisciplinarnih društvenih istraživanja središnjih izazova upravljanja u nadolazećem razdoblju. Tek takva istraživanja mogu zatim eventualno biti korisna u savjetovanju vlasti i ostalih aktera za unaprjeđenje prakse rješavanja društvenih problema.

Rad prvo pokušava mapirati i grubo sistematizirati osnovne elemente promjena u sklopu društvene, tržišne i državne strukture, a zatim se fokusira na potonje kao početno mjesto stvaranja javnih politika. Potom se prelazi na istraživanje tipova države s obzirom na funkcije koje ona ispoljava kroz raznorodne javne politike, prvenstveno na temelju politološke literature. U sljedećem se koraku diskutira o pojmu javnog upravljanja, iznimno popularnom i širokom konceptu kojim se i u politologiji, ali i u pravničkim istraživanjima javne uprave pokušavaju razlučiti suvremeni procesi rastakanja granica državnog aparata i širenja arena aktera u kojima se rješavaju kolektivni problemi. Na kraju se rad još osvrće na pitanja promjena koje se događaju u sklopu socijalnih politika, kombinirajući i literaturu iz područja socijalnih djelatnosti, prema novim modelima razumijevanja socijalne države.

Sve navedene discipline i znanstvene vizure ukazuju na iste trendove pri usložnjavanju funkcija, struktura, ciljeva, instrumenata i aktera u stvaranju suvremenih javnih politika. A to je da novi elementi koji se razvijaju posljednjih desetljeća ne istiskuju stare, nego ih nadograđuju, te s njima koegzistiraju. Nataloženi slojevi, odnosno takozvano slojevanje (engl. *policy layering*), predstavljaju ključnu priliku ili prepreku u rješavanju aktualnih društvenih problema. Stoga rad zaključuje kako upravo značajke slojevanja, posebice odnosi između starih i novih slojeva, trebaju biti središnji fokus istraživanja javnih politika, (socijalne) države i upravljanja u združenim interdisciplinarnim naporima u predstojećem razdoblju u regiji, ali i šire.

NOVI KONTEKST STVARANJA JAVNIH POLITIKA

Učestalo se može čuti teza kako je suvremeni kontekst stvaranja javnih politika dramatično promijenjen krajem 20. i početkom 21. stoljeća, a zatim 21. stoljeće donosi cijeli niz dodatnih izazova. Temeljni se razlog za ovakve stavove očituje u činjenici da je ono što se fundamentalno promijenilo u suvremenom kontekstu društvo. Društvo se transformiralo i postalo sve više fragmentirano, te kompleksnije i dinamičnije (Sørensen and Torfing 2007b, 5–6). Stoga je potrebna i nova vrsta upravljanja, odnosno novi pristup vlasti kao odgovor na te nove kompleksnosti (Loughlin 2004, 155). Evo kako to pojašnjava John Loughlin:

Upravljanje postaje sve složenije jer je samo društvo postalo sve raznolikije, od vrlo stratificiranog i strukturiranoga 1950-ih i ranih 1960-ih do fragmentiranijeg i atomiziranijeg. To nije rezultiralo u potpunoj anarhiji ili nekim društvenim slomom već u novom restrukturiranju političkih pokreta i stranaka koji su bili prisiljeni razmisliti i preformulirati svoje političke projekte. Stari rascjep lijevo/desno danas

je manje relevantan kako su se pojavila nova pitanja i problemi, koji su uglavnom o stilovima života ili pitanjima identiteta, a ne o dubokim strukturnim pitanjima organizacije države i sâmog društva (2004, 153).

Dobar primjer tih novih pitanja bilo je cijepjenje protiv virusa COVID-19 koje je nalikovalo novom društvenom rascjepu, te se preljevalo u političku arenu i predstavljalo dodatni izazov u prevladavanju korona-krize, oporavku i saniranju njenih posljedica. Što se sve promijenilo u kontekstu stvaranja javnih politika da se ovako sučeljavamo s virusom COVID-19 ili s humanitarnom, energetsom, ekonomskom i sigurnosnom krizom koje proizlaze uz rata u Ukrajini ili Gazi? Bez ambicije da obuhvatno sistematiziram sve dimenzije kontekstualnih promjena, valja ih barem donekle, tek ugrubo mapirati. Moguće je, dakle, govoriti o nekoliko osnovnih tendencija promjena koje se mogu odrediti s obzirom na tî koji se segment zajednice mijenja, društvo, tržište ili država.

Prvenstveno, danas se obitelj, kao još uvijek primarna ljudska kohabitacija, uvelike promijenila u formi (Loughlin 2004, 155). Postoji cijeli niz varijanti oblika obitelji, od klasične nuklearne obitelji, jednoroditeljskih obitelji do istospolnih zajednica, a što je sve posljedica, između ostaloga, i liberalizacije seksualnoga ponašanja (Compston 2009, 182–189), te starenja stanovništva u Europi (Compston 2009, 194–201). Također, posebice je značajno smanjivanje veličine kućanstava, kao i porast broja samačkih kućanstava (Compston 2009, 57). Zatim, tržište radne snage postalo je mnogo heterogenije i fleksibilnije, ponajprije kroz fragmentaciju radne snage zbog prelaska na proizvodnju usluga, što značajno smanjuje industrijsku radnu klasu (Compston 2009, 118–123). Dodatno, na to utječe i porast zaposlenosti žena (Compston 2009, 123–131), kao i nastanak novih zanimanja i profesija, te novih načina obavljanja rada (primjerice, rad od kuće).

Nekada su postojale očite društvene klase, s jasnim ulogama u ekonomiji, a koje su bile čvrsto povezane s načinom na koji su ljudi uključeni u proizvodni proces, no one su se danas najvećim dijelom raspale. Zajednice utemeljene na ruralnome stanovništvu ili na radnoj klasi, geografski određene, zamijenili su manje kohezivni oblici povezivanja vrlo mobilnog stanovništva (Loughlin 2004, 155). Zatim, riječ je i o porastu broja profesionaliziranih interesnih organizacija i politički angažiranih skupina građana (Sørensen and Torfing 2007c, 298). Ti se procesi u literaturi označavaju izrazom organizacijsko društvo (engl. *organisational society*), kojega obilježava porast broja i važnosti kolektivnih aktera u gotovo svim sektorima društva, usporedo s porastom njihove međuovisnosti, njihovih prava i odgovornosti, a koji preuzimaju primat u kolektivnom funkcioniranju (Choi, D'Apice and Skinner 2021, 7–9; Kenis and Schneider 1991, 34; Mayntz 1993, 4–6). „U mnogim javnopolitičkim sektorima, država se više ne bavi

amorfnom javnošću ili kvazi-skupinama kao što su socijalne klase, već s korporativnim akterima koji su sami po sebi moćni“ (Mayntz 1993, 5).

Zbog navedenih promjena do kojih je došlo u okolini države, koja je postala sve složenijom, promijenila se i sama država, odnosno i politička sfera i javna uprava (Pierre and Peters 2005, 163–164; Sørensen and Torfing 2009, 46). U političkoj sferi najvažnije je za naglasiti promjene poput pada članstva u političkim strankama i pada razine političkog povjerenja (Citrin i Stoker 2018; Pierre and Peters 2000, 123; Ponce i Scarrow 2016), koje se odnosi na vertikalno povjerenje građana u društvene i političke institucije i političke elite (Šalaj 2006, 40–41). To se posebice očituje u smanjenju izlazaka na izbore (Sørensen and Torfing 2009, 54), a što ima niz posljedica, te dodatno mijenja kontekst stvaranja javnih politika. Primjerice, „postoje dokazi da nizak odaziv birača uvodi pristranost u javne politike, smanjuje odgovornost vlada, te favorizira klijentelizam i pokroviteljstvo nad programskim stranačkim natjecanjem“ (Kostelka and Blais 2021, 2).

Paralelno, dolazi i do transformacije javne uprave. Od 1980-ih nadalje razne reforme javne uprave dovele su do heterogenosti, decentralizacije i fragmentacije strukture države, odnosno njenoga aparata (Sørensen and Torfing 2009, 44). U javni se sektor uvode načini upravljanja koji su ili nalik na tržišne (engl. *market-like*) ili na one u civilnome društvu (engl. *civil society-like*) (Sørensen and Triantafillou 2009, 2). Reforme su bile vezane prvo uz unošenje menadžerijalizma i tržišnih ideja i načela u javnu upravu, te uz naglašavanje takozvane korisničke perspektive i definiranje građana kao klijenata javnih usluga. A zatim se usmjeravaju i spram otvaranja vlasti sve većoj participaciji javnosti u upravljanju (Pierre and Peters 2000, 49). Razvija se i takozvana koprodukcija javnih usluga (engl. *co-production*), stoga što građani nisu više samo pasivni primatelji javnih usluga, već ih se aktivno uključuje u proces dizajniranja, upravljanja ili isporuke javnih usluga (Campomori and Casula 2022, 2–3).

Tome je osnovna ideja da „tržište i civilno društvo nisu sfere slobode izvan dosega javne vlasti, nego prije vrlo važni suradnici u proizvodnji javnog upravljanja zbog njihove navodne sposobnosti da proizvode javne vrijednosti kroz samoupravljanje [eng. *self-governance*]“ (Sørensen and Triantafillou 2009, 1). Model tradicionalne javne uprave rastvara se pod pritiscima novog javnog menadžmenta (engl. *new public management*) i novog javnog upravljanja (engl. *new public governance*), te niza dodatnih modela koji često supostoje u obliku slojeva u suvremenoj javnoj upravi (Campomori and Casula 2022, 3–5; Kekez 2016).

Zaključno, kolektivni se problemi umnožavaju, ali i usložnjavaju, te se danas sve više ističu zakučasti, opaki, neukrotivi problemi (engl. *wicked problems*), a koji se povezuju s kontekstom društvenog pluralizma, institucionalne složenosti i znanstvene nesigurnosti (Head and Alford 2013,

717). Iako je naravno riječ o stupnju, jer problemi mogu biti lakše, srednje ili vrlo teško ukrotivi, kod onih baš opakih niti je definicija problema jasna, niti su rješenja poznata, a relevantno znanje i konfliktni interesi fragmentirani su među mnogobrojnim i raznorodnim moćnim akterima (Alford and Head 2017). Jednostavno, danas se „čini da zakučasti problemi – oni koji su kompleksni, teško rješivi, nesagledivi, nepredvidivi – bujaju“ (Alford and Head 2017, 397). Upravo je korona-križa udžbenički primjer takvog problema. Dodatno, pred državom se nalaze sve veća očekivanja građana, koji traže sve raznovrsnije javne usluge i javna dobra. Postaje ključno kako s gotovo istim javnim sektorom i udjelom javnih rashoda u BDP-u činiti nešto više ili nešto posve novo. Dolazi do transformacije funkcija države.

TRANSFORMACIJA FUNKCIJA DRŽAVE

Povijesni razvoj državne intervencije stalni je napredak prema novim vrstama javnih politika. Država postepeno postaje sve kompleksnija, širi svoj opseg djelovanja i razvija sve više novih funkcija. Tako s razvojem funkcioniranja države nastaju konstitutivne, distributivne, regulativne i redistributivne politike, skupine srodnih javnih politika u kojima se očituju pojedine funkcije koje država obavlja. Početnu stepenicu razvoja čini konstitucionalno uređenje države, osnovna načela upravljanja državnim aparatom, te određenje odnosa države s vlastitim građanima. Tu prvu fazu razvoja čini skup javnih politika koje nazivamo konstitutivnim politikama. Nakon toga drugu fazu predstavljaju distributivne politike. Njih sačinjava najjednostavnija uporaba javnih financija, koje se primjenjuju na nesusustavan i regionalno neujednačen način. Zatim se načela intervencije države šire opsegom, te se poopćuju, postaju općeniti standardi i pravila koja se nameću kao okvir djelovanja privatnim ekonomskim aktivnostima kroz takozvane regulativne politike. Posljednju etapu u razvoju klasičnih funkcija države čini socijalna država, koja se manifestira kroz novi set javnih politika koje se označavaju nazivom redistributivne politike, kako ističe politološka javnopolitička literatura (Howlett 2009; Lowi 2009; Petek 2014; Sefton 2006).

Na prijelazu stoljeća ponovo se razvijaju neke nove javne politike. To se može pojasniti i svojevrsnim valovima dominantnih tema i područja u kreiranju javnih politika u pojedinim razdobljima povijesnog razvoja u Zapadnoj Europi i SAD (Pierre and Peters 2000, 65). Prvi val se odnosi na izgradnju institucionalnoga okvira i konsolidaciju demokracije. U drugome valu političke su se elite primarno bavile distributivnim i redistributivnim politikama, socijalnim i materijalnim pitanjima. Sada je aktualan treći val, koji obilježava skup postmaterijalističkih tema, među kojima se posebice ističu teme unaprjeđenja participacije građana, zaštita okoliša, te rodna pitanja (Pierre and Peters 2000, 66).

Sve je to rezultat krize i transformacije funkcioniranja države krajem 20. i početkom 21. stoljeća, kao što su polovicom 20. stoljeća zbog „krize moderne države“ nastale redistributivne, odnosno socijalne politike (Sheffer 1977, 538). Danas većina država teži uvođenju što više upravljanja na temelju tržišnih elemenata u oblikovanje javnih politika, odnosno svojevrstome re-reguliranju koje se očituje i u trendovima regulatorne reforme (Howlett 2009, 77; Petek 2009, 278). Dodatno, sve se značajnijom čini i tendencija razvoja prema naglašavanju ljudskih prava specifičnih skupina i pitanjima široko shvaćene socijalne inkluzije koja se treba ostvarivati kroz suradnju s civilnim društvom u novim konstitutivnim politikama (Howlett 2009, 77; Petek 2014). Dakle, riječ je o jednoj novoj transformaciji koju karakteriziraju re-regulativna i re-konstitutivna era, odnosno transformacija k regulatornoj i k arbitrirajućoj ili omogućavajućoj državi.

Regulatorna država (engl. *regulatory state*) jest ona koja se u stvaranju javnih politika dominantno oslanja na regulaciju (Majone 1994, 77). Taj pojam pokušava obuhvatiti promjene koje se događaju u Europi (posebice na razini EU i pod utjecajem EU) na prijelazu stoljeća, i u načinu reguliranja, ali i u dugoročnim ciljevima reguliranja (Majone 1996, 54–56; v. i Lodge 2008). Poticaj takvome razvoju je i politika privatizacije, jer kada se javno vlasništvo zamjenjuje izvanjskim reguliranjem to ojačava regulatornu funkciju države (Lodge 2008; Scott 2006). Transformacija prema naglašavanju ekonomske i socijalne regulacije u Europi koja se označava pojmom regulatorne države posebice se očituje u razvoju neovisnih regulatornih agencija (Lodge, 2008; Majone 1996; Tomic and Heims 2022). Riječ je zapravo o kritici tradicionalnih javnih politika, što se ne može „interpretirati kao povlačenje države, već prije kao redefiniranje njenih funkcija. Ono što se može uočiti u praksi jest prekrajanje granica javne sfere na način da se isključuje određena područja koja je bolje prepustiti privatnoj aktivnosti, dok istovremeno ojačava, čak se i proširuje regulatorni kapacitet države u drugim područjima, kao što su konkurentnost ili okoliš ili zaštita potrošača“ (Majone 1994, 80).

S daljnjim razvojem, a posebice pod utjecajem financijske krize 2008, pitanja zaštite potrošača postaju sve važnija u odnosu na pitanja tržišnog natjecanja i efikasnosti, što dovodi do politizacije ekonomske regulacije i sve veće responzivnosti regulatorne države (Koop i Lodge 2020). Isto se povezuje s dodatnim trendom promjena koje se događaju, a koju karakteriziraju nove konstitutivne politike vezane uz ljudska prava specifičnih skupina, socijalnu inkluziju i dobrobit, te okolišnu održivost. Ove promjene se označavaju pojmovima arbitrirajuća država (engl. *arbitrating state*), omogućavajuća država (engl. *enabling state*), proširena država ili takozvana postmoderna država (De Schutter and Dedeurwaerdere 2021; Loughlin 2004; Hill 2010, 20–21). Karakteriziraju je partnerski odnosi

države, tržišta i civilnog društva, kroz dodavanje socijalnih, komunitarnih ili solidarnih elemenata uz tržišne (Loughlin 2004, 154). Dakle, u posljednjoj fazi razvoja funkcija države fleksibilnost i prilagođavanje tržištu ublažavaju se okrenutošću partnerstvima i društvenoj solidarnosti, te podržavanju društvenih inovacija građana (De Schutter and Dedeurwaerdere 2021; Loughlin 2004, 157). Država postaje sve više zaista polimorfična, naslagujući slojeve različitih modela funkcioniranja jedan na drugi (De Schutter and Dedeurwaerdere 2021; Tomic and Heims 2022). Naprosto, javno upravljanje danas funkcionira kroz supostojanje više različitih struktura.

TRANSFORMACIJA JAVNOG UPRAVLJANJA

Javno upravljanje (engl. *governance*) jedan je od napopularnijih pojmova¹ u suvremenim istraživanjima javnih politika i javne uprave, gotovo kao „čarobni koncept“ (Pollitt i Hupe 2011). Neki autori čak tvrde da javno upravljanje može postati vodeća politička teorija (v. Peters 2012). U istraživanjima javnoga upravljanja od 1990-ih zapravo je riječ o povezivanju politologije i javne uprave (Petak 2008a, 11; Sørensen and Torfing 2009, 44–45).² „U literaturi o javnoj upravi, upravljanje se obično odnosi na reforme javnog sektora koje uključuju privatizaciju, javna poduzeća, podugovaranje, kvazi-tržišta, upravljanje putem ugovaranja, lokalna partnerstva, odbore korisnika, itd. Politički znanstvenici koriste termin 'upravljanja' kako bi uhvatili smisao sve diferenciranijeg uređenja, odnosno političkog sustava koji je podijeljen i fragmentiran na niz međusobno zavisnih javnih, polujavnih i privatnih agencija“ (Sørensen and Torfing 2005a, 200). Istraživanja javnog upravljanja u ovoj su mi analizi važna jer suvremenu transformaciju javnih politika razmatraju u njezinom strukturnom aspektu.

Klasično su se javne politike razumijevale u sklopu odnosa između političke sfere i javne uprave (Colebatch 2004, 63–64). Istraživanja javnih politika su započela istraživanjima zakonodavnih okvira, jer se javne politike primarno shvaćalo kao intervenciju javne uprave između legislative i građana (Lowi 1992, 4). To danas naprosto više nije dovoljno. Kako društvo postaje sve kompleksnije, sve je teže njime vladati putem tradicionalne

1 U meta-analizi literature koja se usmjerava na pojam *governance* pronađeno je 54.000 znanstvenih radova u 11 disciplinarnih polja napisanih samo na engleskom jeziku u razdoblju od 1980. do 2016. godine (Horvath 2017).

2 Javna uprava i javno upravljanje u hrvatskoj klasifikaciji znanstvenih područja, polja i grana čine dijelove poddisciplina dvije društvene znanosti: i prava (upravno pravo i uprava) i politologije (javne politike i javno upravljanje), ali i zasebno interdisciplinarno polje područja društvenih znanosti (javna uprava). Povrh politoloških i pravnih istraživanja javnog upravljanja, pojam *governance* dosta se koristi i u ekonomskim studijama poslovnog ponašanja i upravljanja (npr. *corporate governance*), te i u analizama međunarodnih odnosa, ali i sociologije, antropologije, itd. (Horvath 2017), a koje ovdje nisu od interesa za temu.

vlasti utemeljenoj na liberalnoj predstavničkoj demokraciji – naređivanjem odozgo. Sve se manje vladanje može označiti kao zapovijedanje i nadziranje, a sve je više pregovaranje, interorganizacijska suradnja i zagovaranje (Petak 2008a; Capano, Howlett and Ramesh 2015). Stoga se kroz pojam javnoga upravljanja ukazuje na važnost inicijativa iz društva i u razmatranje uključuje partnerstvo s nedržavnim akterima (Loughlin 2004, 147). Pojam javnog upravljanja, dakle, ukazuje da javne politike postaju ishodi međudnosa ne dvije nego četiri sfere: politike, javne uprave, poslovnog sektora i civilnog društva (Petak 2008a, 10, 23; 2008b, 443–448; Pierre and Peters 2000). Dakle, pojmom javnoga upravljanja pokušava se obuhvatiti širenje arene aktera koji sudjeluju u stvaranju javnih politika, te zamagljivanje granica između privatnog, javnog i civilnog sektora (Capano, Howlett and Ramesh 2015).

Iako se upravo pojašnjena osnovna ideja „iza“ koncepta javnog upravljanja čini jednostavnom i uvjerljivom, analiza i razvoj istraživanja javnog upravljanja otežani su činjenicom da je sam koncept vrlo širok generički pojam, te da je postao „kišobran“ za niz cijeli fenomena, pa stoga i dosta neodređen, neuhvatljiv (Capano, Howlett and Ramesh 2015; Pierre and Peters 2000, 14–15). Dva su osnovna smjera razvoja pojma, dvije grupe definicija javnoga upravljanja, koje imaju drugačije perspektive uloge države u društvu, te izvlače svoje teorijske inspiracije iz različitih korijena (Klijn i Koppenjan 2000, 136). Pojam javnoga upravljanja razvija se, s jedne strane, kroz naglašavanje nedostataka države u stvaranju javnih politika (engl. *state failure*), čije djelovanje stoga treba što više zamijeniti tržištem (engl. *hollowing the state out*). Takvo razumijevanje javnoga upravljanja, prvenstveno kao uvođenja tržišnih principa u javne poslove, dominira u anglosaksonskoj literaturi, te je karakterizirano istraživanjima fenomena poput deregulacije, privatizacije, decentralizacije, upravljanja putem ugovaranja s privatnim akterima (engl. *contracting out*; Capano, Howlett and Ramesh 2015; Mayntz 1998, 10–11). Osnova ovog pristupa jest dihotomno razumijevanje tradicionalne vlasti i javnoga upravljanja koje nastaje istiskivanjem države iz stvaranja javnih politika (engl. *from government to governance, governing without government*; v. npr. Rhodes 1996).

S druge strane, razvojem koncepta i u kontinentalnoj Europi, proučavanje javnoga upravljanja se ponovo „vraća“ državi stoga što se iznova ističu nedostaci upravljanja uz pomoć tržišnih mehanizama (engl. *market failure*). Kasniji radovi u sklopu europsko-kontinentalne tradicije ističu dodatno i nedostatke samog javnoga upravljanja (engl. *governance failure*; v. primjerice Sørensen and Torfing 2007a). Dalje u tekstu oslonit ću se na ovaj europsko-kontinentalni pristup stoga što je novijeg datuma i danas utjecajniji, obuhvatniji, te bliži našoj regiji. Taj pristup nije utemeljen na oprečnosti tradicionalne vlasti i javnoga upravljanja, već ističe postojanje

različitih struktura kroz koje se provodi vladanje i stvaranje javnih politika, a koje su zapravo drugačiji načini koordinacije i strukturiranja odnosa državnih i nedržavnih aktera, te se stoga javno upravljanje može pojavljivati u više oblika (Capano, Howlett and Ramesh 2015).

Autori koji se bave mrežama javnih politika, oni u kontinentalnoj Europi, tvrde da su mreže alternativni mehanizam, oblik, obrazac, modus, forma ili struktura javnoga upravljanja, uz državu i tržište. U tome smislu pod državom se podrazumijeva kontrola putem hijerarhije birokracije, a pod tržištem regulacija putem kompeticije (Raab i Kenis 2007, 190–191; Sørensen and Torfing 2005b, 197; 2007b, 11). Tržišta čine spontani oblici koordinacije koristoljubivih, autonomnih stranaka (Mayne, Wileman and Leeuw 2003, 33). U kontekstu javnoga upravljanja pojam tržišta označava arene ekonomskih aktera (Pierre and Peters 2000, 19). Hijerarhije su, pak, linije autoriteta i odlučivanja od nadređenih prema podređenima (Mayne, Wileman and Leeuw 2003, 33). Hijerarhije su vertikalno integrirane državne strukture i oni aranžmani javnoga upravljanja u kojima je središnji akter stvaranja javnih politika još uvijek država (Pierre and Peters 2000, 15). Mreže čine organizacije i pojedinci koji su angažirani u recipročne i međusobno podržavajućem djelovanju, s osnovnom karakteristikom da se kooperacija odvija na temelju povjerenja (Mayne, Wileman and Leeuw 2003, 33).³ U prikazanoj ideji distinktivnih formi javnoga uprav-

3 Tri se strukture javnog upravljanja međusobno razlikuju na najmanje tri načina. Prvo, sadrže drugačije odnose među akterima. Mreže su pluricentrični (engl. *pluricentric*) sustavi upravljanja u odnosu na jednocentričnu (engl. *unicentric*) hijerarhiju, kod koje je suverena država neupitno središnji akter, te multicentrično (engl. *multicentric*) tržište, s beskonačnim brojem aktera koji međusobno nisu povezani zajedničkim ciljevima, svrhama ili obvezama. Mreže, pak, sadrže međuovisne, ali autonomne aktere koji zajednički djeluju u proizvodnji nekog javnog interesa.

Druga se razlika odnosi na način donošenja odluka u tri strukture. Država funkcionira kroz supstancijalnu racionalnost u smislu da se temeljne političke vrednote i preferencije pretaču u zakone, te da se regulacija implementira putem javne uprave. A tržište počiva na proceduralnoj racionalnosti – na ideji nevidljive ruke koja vodi do Pareto-optimalne alokacije dobara i usluga, dok su očuvane procedure slobodne kompeticije. Nasuprot tome, mreže su utemeljene na racionalnosti pregovaranja, odnosno na refleksivnoj racionalnosti koja se odnosi na kontinuiranu interakciju, te na debatiranje i pregovaranje međuovisnih autonomnih aktera.

Posljednje, treće razlikovanje, odnosi se na način povinovanja donesenim odlukama. Mreže ne koriste ni zakonske sankcije kao država, ni strah od ekonomskog gubitka kao tržište. Već rabe generalizirano povjerenje i političko obvezivanje podržavano samokonstituiraćim pravilima i normama da bi implementirale donesene odluke (Sørensen and Torfing 2005a, 201–205; 2005b, 197–198; 2007b, 11–12). Za razliku od partikulariziranog povjerenja koje proizlazi iz osobnih odnosa nekog pojedinca, generalizirano povjerenje jest ono prema članovima vlastite zajednice koje pojedinac ne poznaje (Šalaj 2006, 40). U tome smislu mreže javnih politika nisu primarno formirane oko neformalnih interpersonalnih odnosa koji ovise o konkretnim pojedincima i njihovoj osobnoj i neposrednoj povezanosti s drugima, već oko interorganizacijskih odnosa.

ljanja, u smislu da se oblici javnog upravljanja razvijaju od jednostavne vlasti k širokim upravljačkim sustavima inherentna je ideja transformacije (Loughlin 2004, 147). Mreže javnih politika (engl. *policy networks*) ili mreže javnog upravljanja (engl. *governance networks*; koristi se i pojam mrežnog upravljanja, eng. *network governance*) najnovija su inačica u toj transformaciji.

Pritom je važno naglasiti da nije ovdje riječ o smanjenju uloge države, već o njenoj transformaciji prema ulozi zasnovanoj na koordinaciji i spajanju javnih i privatnih resursa (Pierre, Peters 2000:25, 67–69; Sørensen, Torfing 2007a). Uloga države, iako se mijenja, ostaje središnja, a to posebice pokazuju krize koje se pojavljuju u posljednjim desetljećima (Capano, Howlett and Ramesh 2015). Također, višestruki oblici javnoga upravljanja ne isključuju jedan drugoga, nego najčešće supostoje u istom političkom sustavu. Vlast uvijek može doći u središte zbivanja, te ostaje središnji igrač ne samo u javnom upravljanju putem hijerarhija, nego i putem tržišta i mreža koje se odvijaju „u sjeni hijerarhije“ (engl. *in shadow of hierarchy*; v. Capano, Howlett and Ramesh 2015). Vlada, odnosno vlast sada treba odrađivati posebne koordinacijske zadatke, te preuzimati ulogu nadupravljanja (engl. *meta-governance*; Sørensen, Torfing 2007b; 2007c).

Dakle, funkcije države postaju opsežnije i šire, što se očituje u raznovrsnijim vrstama javnih politika. Iste promjene se mogu uočiti i u strukturama kojima se dizajniraju i provode suvremene javne politike, koje se usložnjavaju, te je, uz državno i tržišno upravljanje, sve zastupljenije i upravljanje putem mreža. Strukturna kompleksnost i supostojanje različitih oblika upravljanja u osnovi su stvaranja suvremenih javnih politika. Kako se sve opisano odražava u transformaciji socijalne države? Socijalne politike, posebice zdravstvena politika, bile su središnje „mjesto odvijanja“ korona-krize, koja je vrlo slikovito pokazala važnost redistributivne funkcije države, pa ću im se zasebno dodatno posvetiti.

TRANSFORMACIJA SOCIJALNE DRŽAVE

U drugoj polovici 20. stoljeća rast javnoga sektora, odnosno širenje dosega aktivnosti vlasti značilo je da su mnoge aktivnosti i sfere društva došle pod javnu kontrolu (Gustavsson 1980, 123–124). To se očitovalo kroz intenzivan trend kolektiviziranja raspolaganja novcima, odnosno kroz porast udjela potrošnje države u BDP-u, posebice u europskim zemljama koje su u tome razdoblju razvile „zrelu“ socijalnu državu (Castles 2008; Tanzi 2005, 618). „Prije svega, brz ekonomski rast u većini je poslijeratnih zapadnih država stvorio visoke ambicije među kreatorima politika i slično velika očekivanja među građanima o javnome pribavljanju zdravstvenih usluga, obrazovanja i socijalne sigurnosti“ (Sørensen and Triantafillou 2009, 4). Posebice je važno i tō što se povećava zahvat socijalnih prava, pa država

svojim socijalnim mehanizmima obuhvaća svo stanovništvo (Puljiz 1997, 161–162). Tako je nastala socijalna država (engl. *welfare state*), utemeljena od ekonomske krize 1930-ih do poratnih godina iza Drugog svjetskog rata (Güler 2019). Ona zapravo čini fazu u razvoju socijalnih politika.⁴

Zatim dolazi do krize socijalne države, koja je započela s naftnim šokovima 1970-ih, koji su značajno usporili ekonomski rast i time državi nametnuli ograničenja u izdacima za javne potrebe (Bežovan 1995, 196). Sve to dovodi do toga da se pred kraj 20. stoljeća socijalna država u sve većoj mjeri transformira. Koje se promjene mogu uočiti i istaknuti? Novi sektori se „uvlače“ u socijalne politike, odnosno dobivaju dodatni značaj; opći ciljevi socijalnih politika se proširuju i mijenjaju; instrumenti kojima se socijalne politike provode postaju kompleksniji; te novi akteri postaju dio procesa stvaranja socijalnih politika. Razložiti ću transformaciju socijalne države na navedene četiri razine.

Klasično se socijalne politike odnose na pitanja nejednakosti u kapitalističkome sustavu. Izrastaju iz radničkoga pokreta, ekonomskog sukoba kapitala i rada, te teže osigurati jednakost i socijalnu pravdu putem redistribucije bogatstva u svrhe uklanjanja siromaštva (Güler 2019). No, u Europi apsolutno siromaštvo gotovo da nestaje, te ga zamjenjuje relativno siromaštvo. Stoga se i socijalne politike mijenjaju, kako posebice ističe pristup kritičke socijalne politike.⁵ Jednakost se počinje razumijevati šire, te se koncept jednakosti redefinira kako bi se usmjerio na načelo jednakosti životnih šansi u svim dobnim skupinama, te tijekom cijeloga života pojedinca. U osnovi redistribucije više nije „čisti“ ekonomski konflikt, već se sve više govori o društvenoj isključenosti. Socijalna pravda i jednakost, kao osnove koje socijalna država treba osigurati, sada se u Europi ozna-

4 Puljiz i suradnici socijalne politike definiraju kao organiziranu djelatnost države (i drugih društvenih čimbenika) kojima je cilj prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnima i isključenim pojedincima i socijalnim skupinama, ujednačavanje životnih šansi i unaprjeđivanje socijalne dobrobiti građana. Ključni je mehanizam transfer dohoda od zaposlenih ili bogatijih prema onima koji su zbog različitih razloga isključeni iz svijeta rada, pa ne mogu dovoljno zarađivati za život. Instrumenti socijalnih politika su socijalna prava i socijalni programi (Puljiz i sur. 2008, XI). Načelo socijalne pravde, osiguravati minimalni životni standard, odnosno svakome u stanju potrebe osigurati najnužnija sredstva (Ravnić 1996), čini klasičnu vrednotu kontinentalne Europe na koju se pojam socijalne države izvorno i odnosi. „Bit socijalne države jest od vlasti osiguran minimalni standard prihoda, prehrane, zdravlja i sigurnosti, obrazovanja i stanovanja, garantiran svakom građaninu kao socijalno pravo, a ne kao milosrđe“ (Wilensky 2006, 201).

5 Osvještavanje ovih promjena u praksi u studije socijalnih politika i socijalne države posebice unosi pristup tzv. kritičke socijalne politike (engl. *critical social policy*) koji karakterizira zanimanje za teoriju države, feminističku analizu, te pitanja rase, etniciteta i zaštite okoliša koji čine nove izvore nejednakosti i izazov ortodoksiji socijalne politike, zatim za etiku, subjektivitet novih društvenih pokreta, utjecaj globalizacije i transnacionalne razine, te interseksionalnosti (Carter 2001; Mann 2001; Williams 2016), a na koji se dosta oslanjam u ovom pregledu.

čavaju ciljem dokidanja društvene izolacije proistekle iz različitih izvora, odnosno socijalnom inkluzijom kao središnjim ciljem, koji se odnosi na općenito uključivanje svih u život zajednice, a posebice na političku participaciju putem široke platforme ljudskih prava (Mabbett 2005). Povezano s pojmom društvene isključenosti, razvijaju se ideje o integraciji prava na različitost u socijalne politike, te prava na specifične stilove života i na kvalitetu života. Različiti stilovi života danas formiraju nove društvene skupine, a onda i nove nejednakosti kroz stvaranje novih društvenih identiteta (Gibbins 2001, 41–44).

Novi kontekst socijalne države ogleda se u ekonomiji znanja koja traži kompetitivnost i proizvođača i potrošača, pa je ključno ojačati kompetencije i resurse građana, odnosno demokratizirati kompetenciju (Esping-Andersen 2001, 310). Promjene na tržištu rada utječu i na preslagivanje socijalnih politika. Naime, poslijeratni kapitalizam socijalne zaštite dobro je funkcionirao jer su mu glavni izvori bili tržište rada i obitelj, no kako su oni u intenzivnoj promjeni postaju osnovni izvori nesigurnosti, često i društvene isključenosti (Esping-Andersen 2001, 311). Stoga fokus više nije samo na siromaštvu nego i na nezaposlenosti, a to pokazuje i činjenica da sve značajniji aspekt socijalnih politika postaje obrazovna politika, uz politiku socijalne pomoći. Osim obrazovne politike, sve važnijom postaje i aktivna politika zapošljavanja, koja se više ne svodi prvenstveno na naknade za nezaposlene, nego na upravljanje kvalitetom i strukturom radne snage, odnosno ponudom rada (Pollit and Berrientos 2004; Sariipek, Cerev and Yenihan 2021). Usporedo s temama i ciljevima mijenjaju se i instrumenti provedbe socijalnih politika, povrh klasičnih državnih transfera, odnosno redistribucije. Povijesna promjena koja se događa zadnjih desetljeća u socijalnoj zaštiti jest tô da su osnovne potrebe sve manje vezane uz poboljšavanje novčanih transfera, a sve više uz pristup najrazličitijim uslugama (Esping-Andersen 2001, 313).

Recentne socijalne politike, posebice u svojoj radikalnoj viziji, moraju „kombinirati univerzalizam i opredjeljenje za jednakosti staroga radničkog pokreta s partikularizmom i opredjeljenjem za društvenu različitost novih društvenih pokreta“ (Hoggett and Thompson 2001, 237). Transformacija socijalnih politika potaknuta je i pojavom novih društvenih pokreta, poput pokreta osoba s invaliditetom, osoba s mentalnim bolestima, HIV-om ili s teškoćama u učenju, zatim pokreta za prava žena, nacionalnih manjina, LGBT zajednice, starijih, migranata, itd, koji se razvijaju u zadnjim desetljećima, a imaju svoje vlastite diskurse i identitete (Croft and Beresford 2001, 103; Williams 2016). Kako novi akteri „stupaju na scenu“ stvaranja socijalnih politika, socijalna se država transformira od opskrbljujuće (engl. *providing welfare state*) prema tzv. omogućavajućoj socijalnoj državi (engl. *enabling welfare state*), putem kombiniranog modela socijalnih politika

(Abrahamson 2000; Bežovan 1995; 2003; Sariipek, Cerev and Yenihan 2021). Kombinirane socijalne politike (engl. *welfare mix*) odnose se na sustav u kojemu središnja vlast, lokalne vlasti, civilno društvo, tržišni akteri i obitelj, te drugi zainteresirani akteri zajednički djeluju u ostvarenju ciljeva socijalnih politika, tako da država s njima surađuje u pripremi i donošenju odluka, te implementaciji socijalnih programa (Bežovan 2008; Pollit and Berrientos 2004).

Dakle, i u pitanju socijalnih politika i u transformaciji socijalne države dolazi do širenja arene aktera. Iako kombinacija raznih aktera socijalnih politika postoji oduvijek, sada nedržavni akteri, posebice oni iz civilnog društva, postaju sve značajniji, a posao države postaje prvenstveno koordinacija kompleksne mreže aktera (Sariipek, Cerev and Yenihan 2021). Uloga tijela vlasti u takvome kontekstu jest da bude „jedno od mjesta moći među mnogima“ (Hoggett and Thompson 2001, 246), te da se „realizacija politika vrši kroz koordinaciju interorganizacijskih mreža“ (Hoggett and Thompson 2001, 247). Tako da važnom karakteristikom socijalnih politika postaje fragmentacija u smislu povlačenja izravnoga javnog pribavljanja dobara i usluga uz istovremeni razvoj „postbirokratskih“ organizacijskih formi umjesto profesionalnih hijerarhija (Clarke 2001, 171). Raznovrsni akteri sve su više međuovisni, a mnoštvo njihovih odnosa je i formalizirano, do čega dolazi financiranjem djelovanja nedržavnih aktera od strane države, ugovaranjem isporuke usluga od strane nedržavnih aktera u ime države, te partnerskim odnosima državnih i nedržavnih aktera u dizajniranju i provedbi socijalnih politika (Hogg and Baines 2011). Socijalna država, odnosno stvaranje socijalnih politika postaje sve slojevitije.

ZAKLJUČAK

Osnovno pitanje na kojem je utemeljen ovaj rad bilo je usmjereno na detektiranje dimenzija u kojima se suvremeno stvaranje javnih politika transformiralo na prijelazu stoljeća kako bi se detektiralo stanje kojim smo započeli rješavanje nedavnih i aktualnih kriza, te dugoročni trendovi koji ga oblikuju. Pregled literature iz politoloških javnih politika, te srodnih disciplina javne uprave i socijalnih djelatnosti govori nam da se može istaknuti nekoliko središnjih elemenata te transformacije. Prvo, pokazuje se kako se kontinuirano usložnjavanje funkcija države i dalje nastavlja, a kao da se isto i dodatno komplicira ulaskom u 21. stoljeće. Pritom se ne uočava nastanak novih funkcija države, niti novih tipova javnih politika, već nove podvrste postojećih. Drugo, rastače se državni aparat na način da njegove granice postaju sve nejasnije. Državna tijela neupitno jesu središnji igrači u stvaranju javnih politika i rješavanju kolektivnih problema, no najraznolikiji akteri izvan klasičnih granica državnih struktura postaju posve neizostavni. Njihovi odnosi čine višestruke strukture upravljanja. Treće, soci-

jalna država nije propala ili nestala, ali se također usložnjava, te se potrebe za redistribucijom dramatično kompliciraju zahtjevima za inkluzijom i heterogenim javnim uslugama, povrh transfera resursa. Sve tô jest mjesto odakle se treba sučeliti sa sve neukrotivijim i nepredvidljivijim javnim problemima današnjice.

I je li taj novi kontekst ojačao poziciju za borbu s primjerice pandemijom ili oslabio mogućnost odgovora na krizu, nastalu primjerice ratnim zbivanjima u Europi? Hoće li aktualne krize potaknuti i dodatno ubrzati započete trendove ili će ih preusmjeriti, zaustaviti, možda čak vratiti koji korak unatrag? To su sve pitanja kojima će se politologija, analiza javnih politika i srodne discipline baviti u godinama koje slijede i na koje sada nemam ni približni odgovor. Ali ono što moja analiza svakako pokazuje jest da je glavna značajka suvremenog stvaranja javnih politika koegzistencija višestrukih elemenata. Nastaju nove strukture, dolaze novi akteri, stvaraju se novi ciljevi, dizajniraju se novi instrumenti, no oni ne smjenjuju postojeće već se na njih nadograđuju. Novi elementi talože se na stare, potencijalno ih djelomično mijenjaju, ali ih ne istiskuju, već supostoje, koegzistiraju. To se u literaturi o javnim politikama označava konceptom slojevanja (Petek 2014), što se lijepo ilustrira slikama iz prirode u sedimentaciji stijena ili godovima drveta. Višestruki slojevi raznih elemenata i modela stvaranja javnih politika mogu biti poseban izvor otpornosti i fleksibilnosti u novom nepredvidivom kontekstu. No, isto tako, njihova nekompatibilnost može predstavljati glavnu prepreku u rješavanju novonastalih opakih problema. Pitanje je što će od toga prevladati.

Živimo u zanimljivim vremenima koja nam postavljaju velika pitanja, pa sve pozivam da otvorenog i kreativnog uma s raznovrsnim discipliniranim istraživačkim postupanjima tražimo barem djelomične ili privremene odgovore. Fokus nam očito posebice treba biti na odnosima novih i starih elemenata, odnosno na pitanju koliko su oni međusobno koherentni, nadopunjavaju li se ili u koegzistenciji onemogućuju jedni drugima funkcioniranje. Dakle, svakako je potrebna sinergija disciplinarnih pristupa koji često govore o istoj stvari, ali različitim jezicima, koje je potrebno što više ispreplesti.

Da li se novonastajuće konstitutivne politike ljudskih prava novih društvenih skupina, koje karakteriziraju ciljevi inkluzije novih identiteta i instrumenti pružanja novih usluga putem partnerstava raznih aktera, dizajniraju i provode samo kroz nove mrežne strukture upravljanja i tzv. omogućavajuću socijalnu državu ili hijerarhijsko upravljanje i klasična redistribucija utemeljena na društvenim transferima tu također ima važnu ulogu? Ili možda nove funkcije države i nove strukture upravljanja suštinski mijenjaju stare – iako se odvijaju u „sjeni hijerarhije“, transformiraju i hijerarhiju? Kako se to novo oslanja na staro, a kako novo mijenja staro? Je li slojevanje univerzalan fenomen ili ima neke specifičnosti u zemljama regije

poput primjerice Hrvatske, Srbije ili Slovenije? Uvijek je popis istraživačkih pitanja mnogo duži od odgovora, no i postavljanje vrijednih i relevantnih pitanja ima svoj doprinos, pa sam, nadam se, barem malo pridonijela izostravajući jednu specifičnu istraživačku perspektivu.

BIBLIOGRAFIJA

- Abrahamson, Peter. 2000. „Proizvodnja modela socijalne politike“. *Revija za socijalnu politiku* 7(1):70–93. doi: 10.3935/rsp.v7i1.272
- Alford, John and Brian W. Head. 2017. “Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and Contingency Framework”. *Policy and Society*, 36(3): 397–413.
- Bežovan, Gojko. 1995. „Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike“. *Revija za socijalnu politiku*, 11(3): 195–214. doi: 10.3935/rsp.v2i3.515.
- Bežovan, Gojko. 2003. „Razvoj organizacija civilnog društva kao pretpostavka uspješne reforme socijalne države u Hrvatskoj“. *Politička misao*, 40(1): 72–91.
- Bežovan, Gojko. 2008. „Civilno društvo i kombinirana socijalna politika“. U *Socijalna politika Hrvatske*. Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur i Siniša Zrinščak, 391–436. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Campomori, Francesca and Mattia Casula. 2022. “Institutionalizing Innovation in Welfare Local Services through Co-production: Toward a Neo-Weberian State?”. *Italian Political Science Review* 52(3):313–327. doi:10.1017/ipo.2021.43.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett and M. Ramesh. 2015. “Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(4): 311–321.
- Carter, John. 2001. “Studying Social Policy after Modernity”. In *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ed. John Carter, 15–30. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Castles, Francis G. 2008. *Komparativne javne politike. Primjeri poslijeratne preobrazbe*. Zagreb: Masmmedia.
- Choi, Minju, Hannah K. D’Apice and Nadine Ann Skinner. 2021. “The Rise of the Organisational Society in Canadian and U.S. textbooks: 1836–2011”. *Globalisation, Societies and Education* 19(1): 7–22. doi: 10.1080/14767724.2020.1814700.
- Clarke, John. 2001. “Thriving on Chaos? Managerialisation and Social Welfare”. In *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ed. John Carter, 171–186. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Citrin, Jack and Laura Stoker. 2018. “Political Trust in a Cynical Age”. *Annual Review of Political Science*, 21: 2.1–2.22. doi: 10.1146/annurev-polisci-050316-092550.
- Cochrane, Allan. 2001. “Globalisation, Fragmentation and Local Welfare Citizenship”. In *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ed. John Carter, 252–266. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.

- Colebatch, Hal K. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Compston, Hugh. 2009. *Policy Networks and Policy Change. Putting Policy Network Theory to the Test*. Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1057/9780230244320.
- Croft, Suzy and Peter Beresford. 2001. "Postmodernity and the Future of Welfare: Whose Critiques, Whose Social Policy?" In *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ed. John Carter, 103–117. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- De Schutter Olivier and Tom Dedeurwaerdere. 2021. "Social Innovation in the Service of Social and Ecological Transformation. The Rise of the Enabling State". London: Routledge. doi: 10.4324/9781003223542.
- Donahue, John D. and Richard J. Zeckhauser. 2006. "Public-Private Collaboration". In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin, 496–525. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2001. „Kakva socijalna država za XXI stoljeće? Konvergencije i divergencije europskih država“. *Revija za socijalnu politiku*, 8(3–4): 309–324. doi: 10.3935/rsp.v8i3.203.
- Gibbins, John. 2001. "Postmodernism, Poststructuralism and Social Policy". In *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ed. John Carter, 15–30. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Gustavsson, Sverker. 1980. "Types of Policy and Types of Politics". *Scandinavian Political Studies*, 3(2):123–142. doi: 10.1111/j.1467-9477.1980.tb00240.x.
- Güler, Mehmet Atilla. 2019. "The concept of the welfare state and typologies of welfare regimes: A review". *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 47(4): 113–130. doi: 10.31971/16401808.47.4.2019.6.
- Head, Brian W. and John Alford. 2013. "Wicked Problems. Implication for Public Policy and Management". *Administration & Society*, 47(6): 711–739. doi: 10.1177/0095399713481601.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hogg, Eddy and Susan Baines. 2011. "Changing Responsibilities and Roles of the Voluntary and Community Sector in the Welfare Mix: A Review". *Social Policy and Society*, 10(3): 341–352. doi: 10.1017/S147474641000078.
- Hoggett, Paul and Simon Thompson. 2001. "The Delivery of Welfare: The Associationist Vision". In *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ed. John Carter, 237–251. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Horvath, Aniko. 2017. "Governance' in crisis? A cross-disciplinary critical review of three decades of 'governance' scholarship". *Centre for Global Higher Education working paper series. Working paper no. 20*. Accessed on May 4, 2022. <https://www.researchcghe.org/publications/working-paper/governance-in-crisis-a-cross-disciplinary-critical-review-of-three-decades-of-governance-scholarship/>

- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences*, 42:73–89.
- Kekez, Anka. 2016. „Javno upravljanje u Hrvatskoj: politički prioritet i implementacijski neuspjeh“. *Političke analize*, 26: 45–49.
- Kenis, Patrick and Volker Schneider. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox". In *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, eds. Bernd Marin and Renate Mayntz, 25–59. Boulder: Westview Press.
- Klijn, Erik-Hans and Joops F. M. Koppenjan. 2000. "Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance". *Public Management*, 2(2): 135–158. doi: 10.1080/14719030000000007.
- Koop, Christel and Martin Lodge. 2020. "British Economic Regulators in an Age of Politicisation: From the Responsible to the Responsive Regulatory State?" *Journal of European Public Policy*, 27(11): 1612–1635. doi: 10.1080/13501763.2020.1817127.
- Kostelka, Filip and Andre Blais. 2021. "The Generational and Institutional Sources of the Global Decline in Voter Turnout". *World Politics*, 73(4):629–667. doi: 10.1017/S0043887121000149.
- Lodge, Martin. 2008. "Regulation, the Regulatory State and European Politics" *West European Politics*, 31(1–2): 280–301. doi: 10.1080/01402380701835074.
- Loughlin, John. 2004. "The 'transformation' of governance: new directions in policy and politics". In *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, eds. Ramón Máiz and Ferran Requejo, 144–159. New York / London. Frank Cass. doi: 10.4324/9780203313923.
- Lowi, Theodore J. 2009. *Arenas of Power*. Boulder / London: Paradigm Publisher. doi: 10.4324/9781315635958.
- Lowi, Theodore J. 1992. "The State in Political Science: How We Become What We Study". *American Political Science Review*, 86(1): 1–7.
- Mabbett, Deborah. 2005. "The Development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(1): 97–120.
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Taylor&Francis. doi: 10.4324/9780203439197.
- Majone, Giandomenico. 1994. "The Rise of the Regulatory State in Europe". *West European Politics* 17: 131–156.
- Mann, Kirk. 2001. "One step beyond: critical social policy in 'postmodern' Britain?" In *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ed. John Carter, 85–102. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Mayne, John, Tom Wileman and Frans Leeuw. 2003. "Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing". In *The Challen-*

- ge for Evaluation. Collaboration in Public Services*, eds. Andrew Gray, Bill Jenkins, Frans Leeuw and John Mayne, 29–52. New Brunswick / London: Transaction Publisher.
- Mayntz, Renate. 1998. "New Challenges to Governance Theory". *Jean Monnet Chair papers – European University Institute, The Robert Schuman Centre*, 50: 7–24. Accessed February 25, 2021. <http://hdl.handle.net/1814/23653>.
- Mayntz, Renate. 1993. "Modernization and the logic of interorganizational networks". *Knowledge, Technology & Policy*, 6(1): 3–16. doi: 10.1007/BF02692798.
- Petak, Zdravko. 2008a. „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje“. *Politička misao*, 45(2): 9–26.
- Petak, Zdravko. 2008b. „Javne politike i problemi modernog upravljanja“. *Hrvatska javna uprava*, 8(2): 443–462.
- Petek, Ana. 2009. „Regulatorna reforma kao normativni koncept: Prilika za razvoj konstitutivnih politika“. *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 5: 275–294.
- Petek, Ana. 2012. „Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža“. Doktorska disertacija. Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Petek, Ana. 2014. „Slojevanje“. U *Pojmovnik javnih politika*, ur. Ana Petek i Krešimir Petković, 148–149. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, Ana. 2014. „Vrste javnih politika Theodorea Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika“. *Revija za socijalnu politiku*, 21(3): 361–376.
- Peters, B. Guy. 2012. "Governance as Political Theory". In *Civil Society and Governance in China*, eds. Jianxing Yu and Suijan Guo, 17–38. New York: Palgrave. doi: 10.1057/9781137092496.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Houndmills: Palgrave. doi: 10.1057/9780230512641.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, Christopher and Peter Hupe. 2011. "Talking About Government. The Role of Magic Concepts". *Public Management Review*, 13(5): 641–658. doi: 10.1080/14719037.2010.532963.
- Powell, Martin and Armando Barrientos. 2004. "Welfare regimes and the welfare mix". *European Journal of Political Research*, 43: 83–105. doi: 10.1111/j.1475-6765.2004.00146.x
- Puljiz, Vlado, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šučur i Siniša Zrinščak. 2008. *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Puljiz, Vlado. 1997. „Kronologija socijalne politike zapada (Od srednjeg vijeka do sredine dvadesetog stoljeća)“. *Revija za socijalnu politiku*, IV(2): 161–167. doi: 10.3935/rsp.v4i2.399.

- Ponce, Aldo F. and Susan E. Scarrow. 2016. "Which Members? Using Crossnational Surveys to Study Party Membership". *Party Politics*, 22 (6): 679–690.
- Raab, Jörg and Patrick Kenis. 2007. "Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter?" In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, eds. Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney, 187–200. Boca Raton / London / New York: CRC Press Taylor&Francis.
- Ravnić, Anton. 1996. „Socijalna država i država blagostanja“. *Revija za socijalnu politiku*, III(3–4): 239–250. doi: 10.3935/rsp.v3i3.458.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* 44: 652–667. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.
- Sabatier, Paul. 2005. "From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey". In *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*, eds. Åse Gornitzka, Maurice Kogan and Alberto Amaral, 17–34. Dordrecht: Springer.
- Sariipek, Doğa Başar, Gökçe Cerev and Bora Yenihan. 2021. "Social innovation as a policy response to restructure the welfare state". *MultiScience – micro-CAD International Multidisciplinary Scientific Conference*, 11(5): 269–276. doi: 10.35925/j.multi.2021.5.29.
- Scott, Colin. 2006. "Privatization and Regulatory Regimes". In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin, 651–668. Oxford: Oxford University Press.
- Sefton, Tom. 2006. "Distributive and Redistributive Policy". In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin, 607–623. Oxford: Oxford University Press.
- Sheffer, Gabriel. 1977. "Reversibility of Policies and Patterns of Politics". *Policy Studies Journal*, 5: 535–553. doi: 10.1111/j.1541-0072.1977.tb01113.x.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing. 2005a. "Network Governance and Post-Liberal Democracy". *Administrative Theory and Practice*, 27(2): 197–237. doi: 10.1080/10841806.2005.11029489.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing. 2005b. "The Democratic Anchorage of Governance Networks". *Scandinavian Political Studies* 28(3): 195–218. doi: 10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing. 2007a. "Studying Local Network Exclusion through Observation and Diaries". In *Methods in Democratic Network Governance*, eds. Peter Bogason and Mette Zølner, 148–178. London: Palgrave. doi: 10.1057/9780230627468.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing. 2007b. "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation". In *Theories of Democratic Network Governance*, eds. Eva Sørensen and Jacob Torfing, 1–21. Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1057/9780230625006.

- Sørensen, Eva and Jacob Torfing. 2007c. "The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond". In *Theories of Democratic Network Governance*, eds. Eva Sørensen and Jacob Torfing, 297–315. Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1057/9780230625006.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing. 2009. "The Politics of Self-Governance in Meso Level Theories". In *The Politics of Self-Governance*, eds. Eva Sørensen and Peter Triantafillou. 43–59. Farnham / Burlington: Ashgate Publishing. doi: 10.4324/9781315554259.
- Sørensen, Eva and Peter Triantafillou. 2009. "The Politics of Self-Governance: An Introduction". In *The Politics of Self-Governance*, eds. Eva Sørensen and Peter Triantafillou. 1–22. Farnham / Burlington: Ashgate Publishing. doi: 10.4324/9781315554259.
- Šalaj, Berto. 2006. „Socijalno povjerenje: Hrvatska 1995–2003“. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 2: 35–56.
- Tanzi, Vito. 2005. "The Economic Role of the State in the 21st Century". *Cato Journal*, 25(3): 617–638.
- Tomic, Slobodan and Eva Heims. 2022. "Regulatory Reform and the Regulatory State in the Post-COVID-19 World". *Fulbright Review of Economics and Policy*, 2(1): 1–19.
- Wilensky, Harold L. 2006. "Social Policy: Is There a Crisis of the Welfare State?" In *Handbook of Public Policy*, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre, 201–217. London / Thousand Oaks / New Delhi: Sage Publications.
- Williams, Fiona. 2016. "Critical Thinking in Social Policy: The Challenges of Past, Present and Future". *Social Policy & Administration*, 50(6): 628–647. doi: 10.1111/spol.12253.

SUMMARY

TRANSFORMATION OF PUBLIC POLICIES IN CONTEMPORARY CONTEXT: ACROSS DISCIPLINES

The aim of this paper is to set foundation for a grounded assessment of the transformation of contemporary policy-making under the influence of current crises by detecting the dimensions in which the context of policy-making has changed in the late 20th and early 21st century. The paper is based on a literature review from the political science policy studies, but also from related disciplines of public administration and social policy studies, which with their specific concepts likewise try to discern the transformation of contemporary policy-making. First, an attempt is made to roughly systematize the basic elements of contextual change within society, markets and the state; and then research focus is placed on the state types and its functions manifested through diverse public policies, the types of governance and the multiple variants through which it operates today, and the transformation of the welfare

state towards the welfare mix. The main finding of the paper is that new functions, new structures, new goals, new instruments and new actors that were detected in policy-making at the turn of the century do not replace the old ones, but are added to them as additional layers. The so-called layering seems to be a key feature of the modern policy-making, although it cannot yet be determined whether it will facilitate or aggravate the overcoming of current crises.

KEYWORDS: public policy, governance, state functions, welfare state.



Podnet: 20.6.2023.
Revidiran: 16.10.2023.
Prihvaćen: 12.12.2023.

POLITIČKA STABILNOST U DUBOKO PODIJELJENIM DRUŠTVIMA: NALAZI IZ POSTDEJTONSKE BOSNE I HERCEGOVINE

Stefan Vukojević

Filozofski fakultet, Univerzitet u Istočnom Sarajevu

APSTRAKT

Ovaj članak istražuje uzroke političke stabilnosti u duboko podijeljenim društvima. Oslanjajući se na literaturu o konsocijacionizmu i postkonfliktnom upravljanju, na slučaju postdejtonske Bosne i Hercegovine (BiH) utvrđuju se periodi političke stabilnosti i objašnjavaju njihovi uzroci. Prema široko rasprostranjenim argumentima o BiH, konsocijacijski institucionalni dizajn je preslikao i učvrstio duboke etničke podjele i pojačao centrifugalne i nacionalističke politike, dok su istovremeno spoljašnji akteri kroz svoj intervencionizam nastojali državu učiniti stabilnom i funkcionalnom. Kada su spoljašnji akteri ublažili svoj intervencionistički pristup početkom 2006. politička situacija se počela pogoršavati. Cilj članka je da se periodi političke stabilnosti objasne putem utvrđivanja uzroka nastalih u međuodnosu između spoljašnjih aktera i lokalnih elita u ograničavajućem strukturalnom i institucionalnom kontekstu. U članku se tvrdi da politička stabilnost, pored uticaja spoljašnjih aktera, zavisi i od toga koje su stranke u vlasti, odnosno da li su u pitanju umjerene ili tvrdolinijaške stranke.

KLJUČNE RIJEČI: Bosna i Hercegovina, Dejtonski mirovni sporazum, konsocijacija, politička stabilnost, međunarodna administracija

Kontakt autora:

Stefan Vukojević je docent na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu.

E-mail: stefan.vukojevic@ff.ues.rs.ba

ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-9137-8003>

UVOD

U ovom radu razmatramo međuzavisnost između spoljašnjih aktera, institucionalne strukture konsocijacije i lokalnih političkih elita kao ključnih faktora u objašnjenju političke stabilnosti u Bosni i Hercegovini (BiH). Koristeći strategiju studije slučaja cilj nam je identifikovati uzroke koji su vodili do političke stabilnosti ili nestabilnosti. Kao vremenske jedinice analize poslužiće nam izborni ciklusi u BiH zato što su se na njima političke elite smjenjivale ili ostajale na vlasti, a njihov međusobni odnos i odnos prema spoljašnjim akterima se direktno odražavao na političku situaciju. Takođe, izborne cikluse ćemo smjestiti unutar dvije šire vremenske cjeline definisane periodom međunarodnog intervencionizma do sredine 2006. i od 2006. do danas kada je taj intervencionizam popustio.

U tom smislu, što se tiče izbora istraživačke strategije, slučaj BiH predstavlja veoma relevantan slučaj iz nekoliko razloga. Prvo, prisustvo intervencionističke međunarodne administracije čini ovaj slučaj kompleksnijim od prethodnih angažmana tokom 1990-ih. U BiH međunarodna administracija je involvirana u specifičnu aktivnost „izgradnje demokratskog režima”, tj. u direktnom uspostavljanju demokratskog režima a ne samo državne strukture (Tansey 2009). Drugo, zbog naglašene konsocijacijske ukorijenjenosti etno-teritorijalnih mehanizama predstavljanja i odlučivanja (veto, paritet, proporcionalnost), BiH izdvajamo kao „ekstremni slučaj” (Gerring 2007, 101–105) u komparativnom istraživanju zato što posjeduje ekstremnu naglašenost konsocijacijskih karakteristika koje ju izdvajaju unutar grupe drugih konsocijacija (Vukojević 2017a). Treće, socijalni rascjepi bazirani na etničkim lojalnostima Bošnjaka, Srba i Hrvata, umjesto na socio-ekonomskim faktorima, predstavljaju nepovoljne uslove za političku stabilnost. Etnički segmentirani stranački sistemi, bez potencijala za nacionalizaciju, doprinose nepotpunoj integraciji političkog sistema (Vukojević 2017b).

Zbog svega navedenog u kontekstu snažnog angažovanja međunarodne administracije, rigidne institucionalne strukture i nepovoljnih društvenih i političkih uslova, BiH predstavlja relevantan slučaj za identifikaciju i objašnjenje političke stabilnosti u duboko podijeljenim društvima.

POLITIČKA STABILNOST U DUBOKO PODIJELJENIM DRUŠTVIMA I SLUČAJ BIH

U istraživanju političke stabilnosti u duboko podijeljenim društvima, akademske debate često se fokusiraju na Lijphartovu teoriju konsocijativne demokratije i institucionalni dizajn za upravljanje konfliktima. Konsocijacija, koja se oslanja na specifične institucionalne aranžmane kooperacije elita, teži demokratskoj i političkoj stabilnosti kroz zaštitu društvenih grupa

od političke majorizacije (Lijphart 1977, 2002). Međutim, „konsocijacijski revizionisti”, poput McGarryja i O’Learya (2004, 4–9), ukazuju na zane-marenu ulogu spoljašnjih aktera u održivosti konsocijacijskih sporazuma. Uključivanje spoljašnjeg konteksta postaje ključno, a literatura o upravljanju konfliktima naglašava da podrška spoljašnjih aktera i odsustvo njihovog potkopavanja igraju ključnu ulogu u implementaciji i održivosti sporazuma (McEvoy 2014; McGarry and O’Leary 2004; Walter 2002; Wolff 2011).

Kada se iz današnje perspektive osvrnemo na period od donošenja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. (u nastavku Dejton), jedno od opštih mjesta predstavljaju tvrdnje kako je postizanje mira najveći uspjeh sporazuma i kako se nasilje percipira kao nelegitimno sredstvo rješavanja konflikta (Keil 2015). Konsocijacijska dijeljena vlast i međunarodna administracija nisu postigli ništa više od postizanja negativnog mira, tj. odsustva nasilja i nepostizanja pomirenja. BiH se nalazi u stanju „zamrznutog konflikta” (Perry 2019) ili „mirne pat-pozicije” (Kartsonaki 2016) jer međunarodni akteri i lokalne elite imaju korist od *statusa quo*. Uspjeh konsocijacijske podjele vlasti je skroman zbog kontinuiranog oslanjanja na spoljašnji intervencionizam, zbog čega su država i politički sistem duboko dovedeni u pitanje (Bieber 2006a, 2013). Pored prilično uspješnog efekta na postizanje mira, efekti Dejtona su manje impresivni u pogledu izgradnje države (*state-building*) i demokratizacije zbog neriješenog problema konsolidacije državnosti, tj. „Dejton je dobar kao mirovni sporazum ali je loš kao model za demokratsku državu” (Keil and Kudlenko 2015, 471). Zapravo, u BiH je sve više prisutan trend „neliberalne politike”, odnosno inkrementalnog demokratskog pada u takmičarski autoritarizam (Kapidžić 2020). Iako je ovaj okvir „najizvodljiviji i najdemokratičniji oblik vlasti za opstanak Bosne kao multietničke države” (Bose 2005), rigidni konsocijacionalizam je preslikao i učvrstio duboke etničke podjele u institucije vlasti i pojačao nepopustljivost političkih elita koje nisu imale podsticaje za akomodacijsko ponašanje, zbog čega su nacionalistička retorika, česti politički zastoji, blokade i propale reforme doveli do političke nestabilnosti (Belloni 2007, 2009; Gordy 2015; Zahar 2005). Paralelno sa tim, spoljašnji akteri su svojim intervencionizmom stvorili situaciju „nametnute stabilnosti” (McCulloch 2014), čime su istovremeno zbog često nekonzistentnih pristupa potkopavali primat političkih elita u postizanjima kompromisa i pogoršavali odnose između njih (Chandler 2005; Juncos 2012; McEvoy 2014; Merdžanović 2016; Nenadović 2010).

Ipak, naspram prilično pesimistične slike o BiH, treba uzeti u obzir važnost građanskog rata, odnosno činjenicu da konsocijacionalizam nije proistekao iz sporazuma elita već iz mirovnog sporazuma, što implicira da postoji velika razlika između održavanja mira i stabilizovanja demokratije naspram obnove mira i (re)demokratizacije (Bogaards 2017).

Uzimajući u obzir ograničavajuće strukturalne i institucionalne uslove u BiH, poput poslijeratnog političkog i društvenog konteksta, dubokih etničkih podjela, nepovoljne etničke geografije (teritorijalna koncentracija etničkih segmenata), rigidnog konsocijacionizma, odsustva centripetalnih strategija i spoljašnjeg intervencionizma koji je uglavnom zaobilazio angažman lokalnih elita, u radu se utvrđuju mehanizmi koji su vodili do političke stabilnosti ili nestabilnosti.

U našem slučaju politička stabilnost se odnosi na stabilnost političkih institucija, tj. na dvije „primarne karakteristike” konsocijacije (Lijphart 2002): dijeljenu vlast (velika koalicija) i grupnu autonomiju (federalizam). U tom smislu, političku stabilnost definišemo putem dvije karakteristike: (1) Prihvatanje konsocijacionizma; lokalne elite djeluju u skladu sa „pravilima igre” koja su determinisana velikom koalicijom i federalizmom. Sa druge strane, nestabilnost se odnosi na njihovo podrivanje, tj. jednostrano djelovanje lokalnih aktera koje ima negativne implikacije na funkcionisanje konsocijacije. (2) Kontinuitet i sposobnost sistema da se izbori sa promjenama; sistem je sposoban da ostane otporan na unutrašnje ili spoljašnje pritiske i promjene koje bi narušile hijerarhiju i pravila institucionalnog okvira, osim kada se radi o promjenama koje imaju pristanak lokalnih elita. Nestabilnost se javlja kada se institucije ne mogu nositi sa nepoželjnim, nekontrolisanim i prinudnim promjenama.

U skladu sa analitičkim potrebama objašnjavanja koncepta političke stabilnosti, stranke razlikujemo prema njihovom odnosu naspram konsocijacijskog institucionalnog okvira, te ih klasifikujemo na *umjerene* i *tvrdolinijaške*. Ovakvu klasifikaciju preuzimamo od autora koji su se bavili problematikom implementacije mirovnog Sporazuma na Veliki petak (*Good Friday Agreement*) u Sjevernoj Irskoj, gdje su umjerenjacima nazivane one stranke koje su bile prosperazumski orijentisane za razliku od tvrdolinijaša koji su bili antispোরazumski orijentisani (McGarry and O’Leary 2004, 1–61; Mitchell, O’Leary and Evans 2002, 2009). Prema tome, u slučaju BiH, umjerene stranke djeluju u skladu sa uspostavljenim konsocijacijskim okvirom i sklone su kooperativnom i kompromisnom djelovanju sa drugim etničkim strankama i međunarodnim akterima, dok tvrdolinijaške stranke centrifugalno djeluju prema institucionalnom okviru, nepopustljive su i isključive prema drugim strankama (bilo da su u pitanju umjerene stranke iz vlastitog segmenta ili stranke drugih segmenata) i međunarodnim akterima i zastupaju krute i ekskluzivističke etno-nacionalne politike.

PERIOD INTERVENCIONIZMA DO SREDINE 2006. GODINE

Prvi izbori u postdejtonskoj BiH su održani 1996, devet mjeseci nakon donošenja mirovnog sporazuma, u nepovoljnom poslijeratnom ambijentu. Međunarodna zajednica je percipirala izbore kao „izlaznu strategiju” za prebacivanje odgovornosti na domaće političke elite u procesu poslijeratne izgradnje mira i demokratizacije (Shoup 1997). Ishodi prvih izbora 1996. su bili razočaravajući za međunarodnu zajednicu jer su tvrdolinijaške ratne stranke, Stranka demokratske akcije (SDA), Srpska demokratska stranka (SDS) i Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), dobile najviše glasova unutar svojih etničkih zajednica i formirale koaliciju na državnom nivou u januaru 1997. Vladajuća koalicija se suočila sa problemima ekonomske rekonstrukcije i implementacije civilnih aspekata sporazuma o zaštiti ljudskih prava, povratku izbjeglica, slobodi kretanja, saradnji sa Međunarodnim sudom za ratne zločine, te odredbama iz Ustava BiH o državnim simbolima. Na državnom nivou, sukobljavanje između onih koji su htjeli ograničiti funkcionalnost države i onih koji su nastojali proširiti državne nadležnosti u smjeru unitarne države bilo je sveprisutno (OHR 1997a, 1997b).

U decembru 1997, Savjet za implementaciju mira (PIC) proširio je ovlaštenja visokom predstavniku (Bonska ovlaštenja) kako bi intervenisao u implementaciji Dejtona, uključujući donošenje privremenih propisa i razrješavanje lokalnih zvaničnika koji opstruišu sporazum (PIC 1997). S obzirom na opstrukcije, visoki predstavnik je, koristeći bonska ovlaštenja, donosio zakone o državljanstvu, zastavi, novčanoj valuti i zajedničkoj registarskoj tablici. Ovi zakoni su bili uvod u daljnje intervencije koje su se koristile kada politički predstavnici nisu pokazivali volju za implementacijom odredbi iz Dejtona i konkretno Ustava BiH.

Nestabilnost se pogoršala kada je predvodnik umjerene frakcije unutar SDS-a, predsjednica RS Biljana Plavšić, raspustila entitetski parlament i raspisala prijevremene parlamentarne izbore 1997. Nestabilnost se prenila na državni nivo jer su srpski predstavnici iz SDS-a odlučili da ne učestvuju u radu Savjeta ministara i Predsjedništva BiH. Nakon SDS-ovog gubitka vlasti u RS-u situacija se stabilizovala dolaskom na vlast umjerene koalicije predvođene Plavšićkinim Srpskim narodnim savezom (SNS). Nova vlast je počela raditi na implementaciji Dejtona i rješavanju ekonomskih i socijalnih problema uz kooperativniji pristup prema međunarodnoj zajednici (OHR 1998a, 1998b). Uprkos kratkom trajanju mandata nove entitetske vlasti, politička situacija u BiH bila je obilježena nestabilnošću političkih institucija pred opšte izbore 1998. Nestabilnost se odražavala u bojkotu srpskih predstavnika vlasti na državnom nivou i opstrukcijama tvrdolinijaša u implementaciji Dejtona.

Pred opšte izbore 1998. visoki predstavnik i OSCE su bili uspješniji u kreiranju uslova za slobodne i poštene izbore; sa stranačkih lista su uklonjeni kandidati koji su kršili izborna pravila (najviše među tvrdolinijaškim SRS i HDZ) i postepeno je smanjena stranačka kontrola medija. Strane nevladine organizacije su izdvajale dodatnu materijalnu pomoć političkim subjektima koji su podržavali multietničnost, povratak izbjeglih i raseljenih lica i jačanje državnih institucija, među kojima su najveću korist imali umjerenjaci poput dominantno bošnjačke Socijaldemokratske partije (SDP), srpskih SNS, Socijalističke partije (SPRS) i Stranke nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) ujedinjenih u predizbornu koaliciju Sloga i hrvatske Nove hrvatske inicijative (NHI) (OSCE 1998). Glavni takmaci ovih stranaka bili su unutarsegmentalni tvrdolinijaši, poput SDA, SDS-a i HDZ-a. Cilj vanjskih aktera bio je dovesti „prave” elite na vlast, koristeći pristup štapa i šargarepe, kako bi se podržali naponi u izgradnji demokratije (Manning 2006). Iako su izbori iz 1998. bili uspješniji u odnosu na one iz 1996, međunarodna zajednica nije postigla očekivane rezultate u narušavanju političkog monopola tvrdolinijaša.

Koalicija na državnom nivou je bila sastavljena od tvrdolinijaških stranaka iz FBiH (SDA, HDZ, SzBiH) i umjerenjaka iz RS (koalicija Sloga). U međuvremenu, politički nestabilna kohabitacija u RS-u između predsjednika Nikole Poplašena, iz tvrdolinijaške Srpske radikalne stranke (SRS), i premijera u tehničkom mandatu Milorada Dodika nije se odrazila na državni nivo vlasti i završena je intervencijom visokog predstavnika Carlosa Westendorpa i razriješenjem Poplašena (OHR 1999a). Vlada RS-a u tehničkom mandatu, sastavljena od stranaka iz Sloge, nastavila je sa političkim djelovanjem od prijevremenih izbora 1997. Nastojala je sprovesti odredbe iz Dejtona, saradivati sa međunarodnom zajednicom, odvojiti se od Miloševićevog uticaja iz SR Jugoslavije i spriječiti radikalizaciju odnosa u RS-u tokom bombardovanja SRJ i krize na Kosovu 1999. Iako su državne institucije bile neefikasne, politička stabilnost se održavala do (i nakon) opštih izbora 2000. Predstavnici na državnom nivou su počeli pokazivati male znakove kooperativnosti, ali najvažnije je da se počelo sa implementacijom odredbi iz DPA i da vladajuće stranke nisu podrivale državni nivo vlasti (ICG 1999a, OHR 1999b, 1999c, 2000).

Pred opšte izbore 2000. spoljašnji akteri su intenzivirali svoja nastojanja u kreiranju povoljnog ambijenta za slabljenje etničkih tvrdolinijaških stranaka. Pored ranijih mjera zabrane, glavni instrument u postizanju cilja je bio izborni inženjering koji je trebao usmjeriti glasače i stranke u pravcu društvene integracije (ICG 1998, 1999b). Nakon što mjere izbornog inženjeringa nisu dale željene ishode u pogledu slabljenja etničkih podjela i etničkog glasanja (Reilly 2001), spoljašnji akteri su autoritativno predvodili procese postizbornih koaliranja. Pod snažnim angažovanjem u FBiH

formirana je koalicija Alijansa, sastavljena od deset stranaka, od kojih su najrelevantnije SDP, SzBiH i NHI, a u RS-u je pronađeno „kompromisno rješenje” (ICG 2001a) u koaliciji između umjerene Partije demokratskog progresa (PDP) i tvrdolinijaške SDS. Na državnom nivou Alijansa je, zajedno sa umjerenjacima iz RS (PDP, SNSD, SPRS, SNS), formirala većinu u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te tako prvi put ostavila tvrdolinijaše SDA, SDS i HDZ u opoziciji. HDZ-ovi poduhvati u kreiranju paralelnih struktura hrvatske samouprave u BiH i odbijanje delegiranja svojih delegata u domove naroda FBiH i BiH su podstaknuli visokog predstavnika na upotrebu bonskih ovlaštenja (ICG 2001b; OHR 2001). Nakon što je visoki predstavnik Wolfgang Petritsch u martu 2001. smijenio hrvatskog člana Predsjedništva BiH Antu Jelavića i oslabio HDZ-ovo finansiranje, HDZ je ublažio svoje djelovanje u pravcu trećeg entiteta i više se posvetio popravljanju odnosa sa međunarodnom zajednicom, jačanju državnih institucija i traženju kompromisa sa SDA.

Vlast na državnom nivou nije uspjela za kratko vrijeme trajanja mandata sprovesti dugo očekivane ekonomske reforme, ali je u odnosu na prethodne vlasti uspjela postići veći stepen političke akomodacije (OHR 2002). Sukobljavanje sa međunarodnom zajednicom je zamijenjeno „partnerstvom”, odnosno kooperativnim pristupom na sprovođenju političkih reformi. Započinjanjem procesa ustavnih reformi u procesu implementacije odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda došlo je do prevazilaženja institucionalnih nepravilnosti, kao što je bio visoki stepen teritorijalizacije grupnih prava. Predstavnici sedam političkih stranaka (SDP, SzBiH, NHI iz Federacije BiH, i SDS, PDP, SNSD, SPRS iz Republike Srpske) su u martu 2002. potpisali Sarajevski sporazum kojim je postignut dogovor o skupu pravila koja će biti ugrađena u entitetske ustavne amandmane, a koja su podrazumijevala primjenu konsocijacijskih karakteristika na entitetskim nivoima.

Elementi iz sporazuma nisu najadekvatnije oslikali presudu Ustavnog suda, ali su u svakom slučaju doveli do kompromisa većine umjerenih stranaka. Na kraju je intervenisao visoki predstavnik koji je u aprilu nametnuo ustavne amandmane zbog opstrukcije tvrdolinijaša SDA i HDZ u parlamentu FBiH, dok je u RS-u napravio manje korekcije kako bi amandmani bili u saglasnosti sa Sarajevskim sporazumom. Intervencija visokog predstavnika Wolfganga Petritscha nije bila kao prethodne intervencije gdje je zbog odsustva kompromisa nametanje rješenja bilo neizbježno.¹ Usaglašavanje vladajućih umjerenjačkih stranaka o važnim promjenama enti-

1 Petritsch je izjavio: „Ovo je nametanje, ali nije kao prethodna nametanja. Ovoga puta najveći dio posla su uradile domaće vlasti, na čemu im čestitam” (BiH Media Round-up, prema: Belloni 2007, 64).

tetskih ustava predstavljalo je veliki napredak od donošenja Dejtonskog sporazuma.

Nakon izbora 2002. tvrdolinijaši SDA, SDS i HDZ su ponovno preuzeli vlast na državnom nivou, ali su imali sekundarnu političku ulogu. Glavni inicijator političkih, ekonomskih i društvenih reformi bio je visoki predstavnik Paddy Ashdown, koji je pokrenuo proces „pomjeranja izvan Dejtona” (Bieber 2006b). Ashdown je sproveo Plan za ispunjenje misije, obuhvatajući jačanje vladavine prava, spriječavanje uticaja ekstremnih nacionalista, optuženika za ratne zločine i kriminalnih mreža, jačanje kapaciteta vladinih institucija, uspostavljanje civilne kontrole nad oružanim snagama, reformu bezbednosnog sektora i podršku evroatlantskoj integraciji, te podsticanje održivog povratka izbeglica i raseljenih lica (OHR 2003). Prihvatanje ovih reformi od strane vlasti bilo je praćeno negodovanjem, a neusaglašeni akteri suočavali su se sa sankcijama visokog predstavnika (ICG 2003) ili političkim i finansijskim kaznama (OHR 2004, 2005). Paddy Ashdown je uspješno završio izgradnju sudske vlasti na državnom nivou i osnažio državu u oblastima odbrane, bezbjednosti i poreske politike. Prema Bieberu (2006b, 20): „Bosanska država je dostigla ključnu tačku na kojoj neučestvovanje više nije nikome u interesu”. Širenjem državnog institucionalnog kapaciteta i mijenjanjem odnosa nadležnosti između entitetskih i državnog nivoa nije došlo do institucionalne nestabilnosti. Međunarodno vođen *state-building* proces je putem jačanja državnih institucija jačao državni suverenitet bez posljedica na konsocijacijsku strukturu. Institucionalno osposobljavanje državne vlasti nije potkopalo konsocijacijske političke institucije, niti je mijenjan njihov rigidni karakter.

Institucionalnom evolucijom državna vlast se osposobljavala sa nadležnostima koje su karakteristične za svaku drugu državu, a pogotovo onu koja je federalna kao BiH. Tako se sistem adaptirao na okolnosti koje su nalagale širenje domena državne vlasti kako bi se o BiH u funkcionalnom smislu moglo govoriti kao o državi. Institucionalna evolucija državne vlasti praćena je gotovo konsenzualnim pristankom vladajućih i opozicionih stranaka kod sve tri političke elite. Snažne intervencije visokog predstavnika su postepeno dovodile do transformacije tvrdolinijaša koji su se počeli pomjerati prema umjerenijim političkim pozicijama (ICG 2003; Manning 2008). Niko od relevantnih političkih aktera nije bojkotovao ili se povukao iz institucija vlasti, niti je radio bilo šta što bi dovelo do narušavanja funkcionisanja vlasti. Verbalnog protivljenja je svakako bilo, ali bez konkretnog djelovanja jer su u konačnici politički predstavnici prihvatili sve promjene koje su bile pred njima.

Neuspjehom „Aprilskog paketa” ustavnih reformi iz aprila 2006, za čije usvajanje je nedostajalo samo dva glasa za kvalifikovanu većinu, nije

napravljen korak u pravcu funkcionalnije institucionalne strukture, ali se pokazalo značajnim približavanje stavova dominantnih etničkih tvrdolinijaša SDA, SDS i HDZ koji su se tokom pregovora pomjerali prema umjerenijim pozicijama. Potpisivanjem sporazuma između šest stranaka (SDA, SDP, HDZ, SDS, SNSD, PDP) došlo je do pomaka u međuetničkoj kooperaciji naročito zbog toga što su upravo tvrdolinijaši pokazali volju za kompromisom i postizanjem konsenzusa. Suprotno shvatanjima da ustavna reforma nije uspjela zbog snažne etnifikacije politike i lokalnih elita kojima odgovara *status quo* (Sebastian 2007), pokazalo se da je uprkos padu Aprilskog paketa moguć kompromis između vodećih etničkih stranaka. Nisu samo umjerenе stranke spremne na kompromise, već je to moguće i između tvrdolinijaša koji su prošli kroz različite faze unutarstranačkih reformi.

PERIOD POSLIJE POPUŠTANJA INTERVENCIONIZMA

U prvoj polovini 2006. međunarodna administracija je postepeno prepustila „vlasništvo” nad poslijeratnom izgradnjom države i demokratizacijom lokalnim elitama, motivisana promijenjenim prioritetima međunarodne zajednice, posebno fokusom na Kosovsku krizu (ICG 2007). Najava zatvaranja OHR-a ukazala je na prelazak sa čvrstog pristupa ka politici uslovljavanja od strane EU i NATO (Aybet and Bieber 2011). Ashdownov nasljednik, Christian Schwarz-Schilling, promijenio je pristup prema domaćim političarima, odbacujući upotrebu bonskih ovlaštenja, smatrajući ih kontraproduktivnim za izgradnju demokratije (vidjeti: OHR 2006a, 2006b, 2006c). Za razliku od ranijih visokih predstavnika, poput Ashdowna ili Petritscha, koji ne bi puno oklijevali u upotrebi svojih ovlaštenja kada bi trebalo odblokirati politički zastoј, Schwarz-Schillingovo nemiješanje je dovelo do postepene erozije autoriteta OHR-a. Kasniji pokušaji Miroslava Lajčaka da povрати autoritet OHR-a u konfliktu sa srpskim predstavnicima na državnom nivou nisu imali podršku iz EU, čime je presušio politički autoritet OHR-a (ICG 2009).

Smanjenje spoljnog pritiska omogućilo je povratak domaćih političara njihovim nepopustljivim politikama. Popuštanjem pritiska i slabljenjem tvrdolinijaških SDS i SDA nije došlo do jačanja umjerenih stranaka. Umjerenе SNSD i SzBiH su transformisane u tvrdolinijaške stranke, zauzimajući pozicije ekskluzivnih zaštitnika interesa Srba i Bošnjaka (Manning 2008; Sebastian-Aparicio 2014).

Poslije izbora iz 2006, vlast na državnom nivou ponovo su formirali tvrdolinijaši (SDA-SzBiH-SNSD-HDZ). Lideri SNSD, Milorad Dodik, i SzBiH, Haris Silajdžić, suprotstavljali su se po pitanju državnosti BiH. Dodik je prijetio secesijom RS-a, dok je Silajdžić zagovarao ukidanje enti-

teta i entitetskog glasanja (NSRS 2008; OHR 2008; PBiH 2008; Toal 2013). Pokušaji ustavnih reformi 2008. i 2009. su propali, a presuda Evropskog suda za ljudska prava nije bila implementirana, jer lideri stranaka nisu prihvatili ništa suprotno njihovim maksimalističkim ciljevima. Radikalne pozicije SNSD-a i SzBiH predstavljale su negaciju konsocijacijskih principa.

Otpor konsocijacijskom sistemu BiH se nastavio i nakon izbora 2010, kada su tvrdolinijaši preuzeli vlast na državnom nivou. Gubitkom vlasti u FBiH, HDZ i HDZ 1990. blokirali su formiranje Domova naroda, paralizujući formiranje vlasti. U RS-u, SNSD je strategijom slabljenja državne vlasti želeo vratiti Dejtonski sporazum u prvobitno stanje. Cilj je bio poništiti postdejtonske reforme i transformisati BiH u formu konfederacije. Ova strategija je uključivala osporavanje nadležnosti parlamenta BiH, pravosudnih institucija i visokog predstavnika putem usvajanja skupštinskih zaključaka. Čak je i pokrenut poziv za referendum o ulozi visokog predstavnika, premda je kasnije povučen pod pritiskom (ICG 2011a, 2011b; OHR 2010). Smanjenjem intervencionizma međunarodne administracije i prepuštanjem inicijative lokalnim elitama, tvrdolinijaške vlade su otvorile put političkoj nestabilnosti. Osporavanje državnih institucija, za čije djelovanje entitet kao federalna jedinica nije nadležan, imalo je negativne posljedice na ustrojstvo vertikalne vlasti u BiH jer se vladajući tvrdolinijaši nisu ograničili na obrasce ponašanja koji proizlaze iz konsocijacijske institucionalne strukture.

Opšti izbori u BiH 2014. izazvali su promjene u odnosima između tvrdolinijaških i umjerenjačkih stranaka. SNSD je i dalje ostao vladajuća stranka u RS, ali je na državnom nivou prešao u opoziciju jer su umjerenjaci SDS i PDP, zajedno sa SDA, HDZ i DF, formirali parlamentarnu većinu. Odnosi unutar srpskog segmenta su se pogoršali zbog nekongruentnih koalicija na entitetskom i državnom nivou. Umjerenjaci u državnoj vlasti suočavali su se s političkom isključivošću predvođenom SNSD-om. Politika SNSD-a usmjerena na suprotstavljanje međunarodnoj administraciji, osporavanje državnih institucija i najavu disolucije BiH, ostala je nepromijenjena i nakon izbora 2014 (OHR 2015, 2016).

Sukob između vlasti u RS-u i predstavnika RS-a u zajedničkim institucijama doživio je vrhunac kada je entitetski parlament u oktobru 2015. usvojio zaključke (NSRS 2015) pokušavajući obavezati predstavnike iz RS-a i potčiniti ih entitetskim vlastima. Vlast u RS-u, predvođena SNSD-om, se vodila koncepcijom prema kojoj je RS država koja je ugradila svoj suverenitet u dejtonsku BiH i zbog toga ima pravo kontrole svojih predstavnika u zajedničkim institucijama koji trebaju slijediti instrukcije entitetskih vlasti kako ne bi radili na „štetu RS”. Sa druge strane, umjerenjaci na državnom nivou slijedili su koncepciju prema kojoj su predstavnici iz RS-a u zajedničkim institucijama BiH direktno birani sa teritorije RS-a i imaju auto-

miju odlučivanja u domenu državnih nadležnosti o stvarima koje se tiču svih građana BiH, uključujući građane RS-a. Oni nisu delegirani od strane vlasti RS-a pa nisu u obavezi slijediti njihove instrukcije. Kada su u ranijim periodima koalicije bile kongruentne, predstavnici u zajedničkim institucijama su slijedili instrukcije svojih stranačkih lidera koji su bili u entitetskoj vlasti. Kada su te koalicije postale nekongruentne, i pogotovo kada se radi o dva konkurentna politička bloka, došlo je do razmimoilaženja u politikama i prekida podređenosti entitetskoj vlasti. Budući da državni i entitetski nivoi vlasti imaju razdvojene ustavne nadležnosti miješanje entitetske vlasti u rad državnog nivoa i pokušaj stavljanja pod kontrolu predstavnika iz RS-a narušavaju ustrojstvo vertikalne podjele vlasti u BiH. Pokušaji SNSD-a da stavi pod kontrolu predstavnike RS-a su bili česti ali neuspješni s obzirom na suprotstavljene političke blokove na srpskoj sceni. Umjerenjaci na državnom nivou su uspješno amortizovali pritiske entitetskih vlasti i održavali stabilnost političkih institucija sve do izbora 2018. kada se dinamika promijenila.

Nakon opštih izbora iz 2018. i postizanjem koalicionog dogovora krajem decembra 2019. državna vlast je formirana dominantno od tvrdolinijaša SDA–SNSD–HDZ, dok je u RS vlast ostala pod kontrolom SNSD-a i njegovih koalicionih partnera. Ovaj mandatni period je ponovo obilježen serijom političkih blokada i kriza koje su dovodile do političke nestabilnosti. Nedugo poslije formiranja vlasti na državnom nivou, nakon presude Ustavnog suda BiH, prema kojoj se poljoprivredno zemljište RS smatra imovinom BiH, u februaru 2020. SNSD je sa svojim manjim koalicionim partnerima najavio blokadu rada državnih institucija, tj. neučestvovanje u njihovom radu sve dok se ne usvoji zakon o prestanku mandata stranih sudija u Ustavnom sudu BiH. Vlast u RS pod vođstvom SNSD-a je putem niza skupštinskih zaključaka dovodila u pitanje federalnu organizaciju vlasti u BiH tako što bi unilateralno vratila nazad nadležnosti iz sfera odbrane, indirektnog oporezivanja i sudske grane vlasti BiH vezane za Visoki sudski i tužilački savjet, i u konačnici pozvala na razgovore o „mirnoj disoluciji” BiH (OHR 2021a). Ipak, najveća kriza se desila u julu 2021. kada je odlazeći visoki predstavnik Valentin Inzko upotrijebio bonska ovlaštenja i nametnuo dopune Krivičnog zakona BiH kojima se sankcioniše negiranje genocida i veličanje ratnih zločinaca. Kao politički odgovor na Inzkov potez, vladajući SNSD se sa svojim koalicionim partnerima povukao iz institucija vlasti na državnom nivou (Predsjedništvo, Savjet ministara i Parlamentarna skupština), nakon čega su im se pridružile i opozicione stranke iz RS. Sve od tada državne institucije su pod blokadom i bojkotom srpskih predstavnika koji su se u nekoliko navrata vraćali u te iste institucije samo kako bi glasali protiv svega što je bilo dio političke agende državnog nivoa (OHR 2021b, 2022).

Poslije opštih izbora 2022. državnu vlast su ponovo formirali SNSD i HDZ, ali ovaj put sa umjerenijim bošnjačkim strankama predvođenim SDP-om. Politička klima je ostala nepromijenjena u odnosu na raniji mandatni period. U RS, entitetska skupština je usvojila zaključke kojima se ne priznaju mandat i odluke visokog predstavnika, kao i odluke Ustavnog suda BiH na teritoriji RS. Visoki predstavnik Christian Schmidt je upotrijebio bonska ovlaštenja i suspendovao skupštinske zaključke, međutim, Schmidtove odluke nisu objavljene u Službenom glasniku RS, niti ih institucije RS sprovode. Upotreba bonskih ovlaštenja i zaoštreniji sukob između OHR-a i političkog rukovodstva RS pokrenuli su pitanje ponovnog jačanja intervencionizma. Barem za sada mali su izgledi za tako nešto jer je djelovanje OHR-a svedeno na reaktivno postupanje prema političkim odlukama lokalnih aktera i u potpunosti se razlikuje od perioda intervencionizma do 2006, kada je OHR djelovao aktivno kroz nametanje političke agende lokalnim akterima.

Zbog čega je period 2014–18. bio stabilan u poređenju sa ranijim periodom 2006–14. i kasnije od 2018. do danas kada međunarodna administracija nije prevenirala političku nestabilnost? Razlika se nalazi u relaciji između tvrdolinijaša i umjerenjaka na različitim nivoima vlasti; kada su tvrdolinijaši bili dominantni dio vlasti na oba nivoa u periodu 2006–14. i od 2018, centrifugalno djelovanje se nije moglo ublažiti ili amortizovati. Tada su se tvrdolinijaške politike prenosile sa entitetskih nivoa (gdje je moć koncentrisana) na državni nivo, ili su bile koncentrisane na državnom nivou. U slučaju RS-a, vladajući SNSD je držao pod kontrolom svoje kadrove u državnim institucijama koji su samo slijedili instrukcije stranačkog vrha koncentrisanog u entitetskoj vlasti, dok su lideri vodećih tvrdolinijaških stranaka iz FBiH bili u državnim institucijama i direktno su sproveli svoju politiku. Sa druge strane, kada su umjerenjaci bili važan dio državne vlasti, kao u slučaju srpskih stranaka 2014. godine, tada se tvrdolinijaške politike sa entitetskog nivoa nisu mogle prelići na državni nivo i institucije dijeljene vlasti su bile u većoj mjeri stabilne. U odsustvu međunarodnog intervencionizma, vlast umjerenjaka je kroz mehanizam pacifikacije centrifugalnih tvrdolinijaških politika proizvela političku stabilnost.

UMJESTO ZAKLJUČKA: UZROCI I MEHANIZMI POLITIČKE STABILNOSTI

Tokom postdejtonskog perioda iz interakcije međunarodne administracije i lokalnih političkih elita proizlazili su višestruki periodi političke stabilnosti i nestabilnosti. Time se nameće problem uzročne kompleksnosti jer je ishod proizlazio iz konfiguracije uslova, pri čemu su različite konfiguracije dovodile do istoga ishoda. U tome razjašnjenju će nam pomoći tzv.

„tablica istine” (*truth table*) (Ragin 1987; Toshkov 2016) u kojoj će biti predstavljene logičke kombinacije uzroka i ishoda.

Tabela 1. Konfiguracija uzroka i ishoda

| Logičke kombinacije | Umjerenjaci važan dio vlasti (A) | Aktivnosti međunarodne administracije na slabljenju tvrdolinijaša (B) | Politička stabilnost (C) | Ukupno slučajeva |
|---------------------|----------------------------------|---|--------------------------|----------------------------------|
| 1 | + | - | + | 1 (2014) |
| 2 | + | + | + | 3 (1997, 1998, 2000) |
| 3 | - | + | + | 1 (2002) |
| 4 | - | - | - | 5 (1996, 2006, 2010, 2018, 2022) |

Iz tabele proizlaze tri logička ishoda u kojima se javljala politička stabilnost (logičke kombinacije 1,2,3), što znači da postoje tri puta do istog ishoda. Njih ćemo prikazati na sljedeći način:

$$(A * b) + (A * B) + (a * B) = C^2$$

Politička stabilnost (C) se javljala u slučajevima kada su umjerenjaci bili važan dio vlasti i kada nisu bile prisutne aktivnosti međunarodne administracije na slabljenju tvrdolinijaša ($A * b$); ili kada su umjerenjaci bili važan dio vlasti i kada je bila prisutna aktivnost međunarodne administracije na slabljenju tvrdolinijaša ($A * B$); ili kada umjerenjaci nisu bili važan dio vlasti i kada je bila prisutna aktivnost međunarodne administracije na slabljenju tvrdolinijaša ($a * B$). Pojednostavljeni iskazi se mogu prikazati na sljedeći način:

$$B + C = U$$

Politička stabilnost se javljala kada su umjerenjaci bili važan dio vlasti ili kada su bile prisutne aktivnosti međunarodne zajednice na slabljenju tvrdolinijaša. Jezikom nužnih ili dovoljnih uslova to bi značilo da su dva uslova pojedinačno *dovoljna* za pojavu ishoda. Kada god su umjerenjaci bili važan dio vlasti postojala je stabilnost političkih institucija (1997, 1998, 2000, 2014). Istovremeno, ova tvrdnja ne implicira da ne postoje i drugi

2 Veliko slovo predstavlja prisustvo uslova a malo slovo njegovo odsustvo; zvijezdica (*) predstavlja logičku operaciju „I”; plus (+) predstavlja logičku operaciju „ILI”.

uslovi koji vode do ishoda ili da odsustvo umjerenjaka dovodi do nestabilnosti političkih institucija. Političke institucije su bile stabilne i u odsustvu umjerenjaka (2002). Isto pravilo važi i za aktivnosti međunarodne zajednice kao drugog uslova koji je takođe pojedinačno dovoljan za pojavu ishoda (1997, 1998, 2000, 2002), ali njegovo odsustvo ne implicira nestabilnost političkih institucija (2014).

Sa druge strane, politička nestabilnost se javlja jedino u konjunkciji odsustva umjerenjaka kao važnog dijela vlasti i odsustva aktivnosti međunarodne zajednice (logička kombinacija 4). Ova dva uslova su pojedinačno nužni dijelovi konjunkcije koja je dovoljna za pojavu političke nestabilnosti.

Kada smo utvrdili konfigurativnost uslova koji vode do ishoda potrebno je ustanoviti uzročne mehanizme koji proizlaze iz uslova i dovode do ishoda. Krenimo prvo od uslova gdje su umjerenjaci bili važan dio vlasti. Uzročni mehanizmi koji se mogu identifikovati, a koji su omogućili stabilnost političkih institucija su *saradnja sa međunarodnom zajednicom* ili *pacifikovanje centrifugalnih politika svojih unutarsegmentalnih tvrdolinijaša*. Saradnja sa međunarodnom zajednicom se zasnivala na procesima implementacije odredbi iz Dejtona i otklanjanja institucionalnih nepravilnosti kojima su na nižim nivoima vlasti konstitutivni narodi bili diskriminirani. Sa međunarodnom zajednicom nisu saradivali samo umjerenjaci već i tvrdolinijaši koji su bili dominantan dio državne vlasti poslije izbora iz 1998 (SDA, SzBiH, HDZ). Zapravo, tvrdolinijaške stranke iz bošnjačkog segmenta (SDA, SzBiH) nisu bile u naročito konfliktnim odnosima sa međunarodnom zajednicom jer su u principu podržavale reformske procese (pogotovo na implementaciji *Sporazuma*) koji su punili suverenitet institucija BiH, dok u isto vrijeme nisu popuštali sa svojim maksimalističkim i unitarizujućim političkim ciljevima.

Kooperaciji sa međunarodnom zajednicom znatno više se protivio hrvatski HDZ, a najviše srpske SDS i SRS. Dominantni tvrdolinijaši iz hrvatskog i srpskog segmenta nisu odustajali od svojih separatističkih političkih orijentacija koje su se kao posljedica ratnih sukoba prenijele u postdejtonski period. Njihovi jedini ciljevi su bili kontrola vlastitih etnički ekskluzivnih teritorija zbog čega su se protivili implementaciji svega što je proizlazilo iz Dejtona a što se odnosilo na jačanje državnosti BiH. Zbog toga se međunarodna zajednica najviše angažovala na pronalasku političkih sagovornika unutar srpskog segmenta i pronašle su ih u vidu stranačkih lidera poput Biljane Plavšić (SNS), Milorada Dodika (SNSD) i Mladena Ivanića (PDP).

Nakon prijevremenih izbora u RS-u 1997, nova vlada umjerenjaka pokazala je veću kooperativnost sa međunarodnom zajednicom u implementaciji Dejtonskog sporazuma. Ova saradnja donijela je ekonomsku pomoć,

poboljšala međuentitetsku kooperaciju i riješavala ekonomske i socijalne probleme uz stranu podršku. Uprkos nedostatku efikasnosti u nekim oblastima, međunarodna zajednica je nastavila podržavati vladu umjerenjaka. Dolaskom Alijanse na vlast 2000. započelo je partnerstvo sa međunarodnom zajednicom, ali društveno-političke reforme nisu bile značajno uspješne. Ipak, period je označen političkom akomodacijom etničkih elita, početkom ustavnih reformi i kompromisima o važnim ustavnim promjenama. Nakon 2014, kada su umjerenjaci iz RS-a ušli u vlast, situacija je postala drugačija. Aktivnosti međunarodne zajednice su splasnule, dok su na političkoj sceni dominirale tvrdolinijaške politike. Ulaskom umjerenjaka iz RS u državnu vlast situacija se poboljšala jer su umjerenjaci uspjeli amortizovati tvrdolinijaške pozive na opstrukciju državne vlasti.

Drugi uslov koji je vodio do stabilnosti političkih institucija bila je aktivnost međunarodne zajednice na slabljenju tvrdolinijaša. Mehanizmi koji direktno vode do ishoda su *sprječavanje nestabilnosti* i *transformacija tvrdolinijaša*. Visoki predstavnici su intervenisali u BiH kako bi spriječili eskalaciju institucionalne nestabilnosti. Westendorp je 1999. razriješio Poplašena zbog političke pat pozicije, dok je Petritsch 2001. smijenio Jelavića radi sprječavanja stvaranja hrvatskih paralelnih struktura. Visoki predstavnici su svojim djelovanjem u određenom trenutku doveli do transformacije tvrdolinijaša koji su se pomjerali prema umjerenijim političkim pozicijama. Njihova transformacija je djelimično bila i proizvod unutrašnjih promjena u stranačkim rukovodstvima.

Referišući se na argumente da je u BiH *power-sharing* sputavan zato što povinovanje spoljašnjim akterima nije bilo u skladu sa preferencijama lokalnih političkih elita (McEvoy 2014), ili da je intervencionizam pogoršao odnose među lokalnim elitama, nakon čijeg popuštanja je došlo do političkog prestrojavanja lokalnih političara prema ekstremizmu (Merdžanović 2016), mi tvrdimo da *power-sharing* nije sputavan kada su spoljašnji akteri naspram sebe imali umjerenjake u vlasti koji nisu podrivali institucionalnu strukturu i koji su bili spremniji za razliku od tvrdolinijaša na kooperaciju sa spoljašnjim akterima. To se posebno odnosi na umjerenjake iz srpskog i hrvatskog segmenta jer bošnjačke stranke, tvrdolinijaške ili umjerene, nisu bile u naročito konfliktnim odnosima prema spoljašnjim akterima jer su, u principu, podržavale reformske procese. U situaciji kada se spoljašnji intervencionizam odvijao paralelno sa periodom vlasti tvrdolinijaša (2002–06), pritisak na tvrdolinijaše je postepeno dovodio do njihove transformacije prema umjerenijim pozicijama, što je za posljedicu imalo prihvatanje *state-building* reformi i približavanje suprotstavljenih etničkih politika. Takođe, popuštanjem spoljašnjih pritisaka tokom 2006. došlo je do pomjeranja prema političkim ekstremima zbog činjenice da su politički vakuum popunili tvrdolinijaši iz drugog plana formiranjem vlasti

na državnom i entitetskim nivoima. To se ipak ne može tvrditi za period umjerenjaka u državnoj vlasti (2014–2018) u kontekstu nemiješanja međunarodne administracije u unutrašnje političke procese. Ulaskom umjerenjaka iz RS u državnu vlast nisu se pogoršali njihovi odnosi sa koalicionim partnerima, već je pogoršan njihov odnos sa unutarsegmentalnim tvrdolinijašima koji su kontrolisali entitetsku vlast. Umjerenjaci su uspjeli amortizovati entitetske tvrdolinijaške pritiske i sačuvati političke institucije stabilnim. Prema tome, argumenti o negativnom uticaju konsocijacionalizma na političku stabilnost u BiH (Belloni 2004, 2009; Gordy 2015; Zahar 2005), ili o vraćanju u političku nestabilnost u slučaju uklanjanja spoljašnje sile (McCulloch 2014), mogu biti dopunjeni tvrdnjom da takav odnos zavisi od konstelacije umjerenjaka i tvrdolinijaša i toga koji od njih čine državnu vlast ili su njen neizostavan dio. Ono što preostaje za buduća istraživanja o političkoj stabilnosti, pogotovo u BiH, jeste objašnjenje uslova i faktora pod kojima umjerenjaci formiraju vlast.

BIBLIOGRAFIJA

- Aybet, Gülnur and Florian Bieber. 2011. "From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionality on State Building in Bosnia and Hercegovina". *Europe-Asia Studies*, 63(10): 1911–1937.
- Belloni, Roberto. 2007. *State Building and International Intervention in Bosnia*. London: Routledge.
- Belloni, Roberto. 2009. "Bosnia: Dayton is Dead! Long Live Dayton!" *Nationalism and Ethnic Politics*, 15(3–4): 355–375.
- Bieber, Florian. 2006a. "Bosnia-Herzegovina: Slow Progress towards a Functional State". *Southeast European and Black Sea Studies*, 6(1): 43–64.
- Bieber, Florian. 2006b. "After Dayton, Dayton? The evolution of an unpopular peace". *Ethnopolitics*, 5(1): 15–31.
- Bieber, Florian. 2013. "The Balkans: The Promotion of Power Sharing by Outsiders". In *Power Sharing in Deeply Divided Places*, eds. Joanne McEvoy and Brendan O'Leary, 312–326. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Bogaards, Matthijs. 2017. "Lebanon: How Civil War Transformed Consociationalism". In *Power-Sharing: Empirical and Normative Challenges*, eds. Allison McCulloch and John McGarry, 148–165. London: Routledge.
- Bose, Sumantra. 2005. "The Bosnian State a decade after Dayton". *International Peacekeeping*, 12(3): 322–335.
- Chandler, David. 2005. "From Dayton to Europe". *International Peacekeeping*, 12(3): 336–349.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gordy, Eric. 2015. "Dayton's Annex 4 Constitution at 20: political stalemate, public dissatisfaction and the rebirth of self-organisation". *Southeast European and Black Sea Studies*, 15(4): 611–622.
- Juncos, Ana E. 2012. "Member state-building versus peacebuilding: the contradictions of EU state-building in Bosnia and Herzegovina". *East European Politics*, 28(1): 58–75.
- Kapidžić, Damir. 2020. "Subnational competitive authoritarianism and power-sharing in Bosnia and Herzegovina". *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(1): 81–101.
- Kartsonaki, Argyro. 2016. "Twenty Years After Dayton: Bosnia-Herzegovina (Still) Stable and Explosive". *Civil Wars*, 18(4): 488–516.
- Keil, Soeren. 2015. "Power-Sharing Success and Failure in the Western Balkans". In *State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina*, eds. Soeren Keil and Valery Perry, 193–212. London: Routledge.
- Keil, Soeren and Anastasia Kudlenko. 2015. "Bosnia and Herzegovina 20 Years after Dayton: Complexity Born of Paradoxes". *International Peacekeeping*, 22(5): 471–489.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 2002. "The Wave of Power-Sharing Democracy". In *Architecture of Democracy*, ed. Andrew Reynolds, 37–54. Oxford: Oxford University Press.
- Manning, Carrie. 2006. "Political Elites and Democratic State-building Efforts in Bosnia and Iraq". *Democratization*, 13(5): 724–738.
- Manning, Carrie. 2008. *The Making of Democrats: Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador, and Mozambique*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McCulloch, Allison. 2014. *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies*. London: Routledge.
- McEvoy, Joanne. 2014. "The Role of External Actors in Incentivizing Post-Conflict Power-Sharing". *Government and Opposition*, 49(1): 47–69.
- McGarry, John and Brendan O'Leary. 2004. *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*. Oxford: Oxford University Press.
- Merdzanović, Adis. 2016. "Imposed consociationalism: external intervention and power sharing in Bosnia and Herzegovina". *Peacebuilding*, 5(1): 22–35.
- Mitchell, Paul, Geoffrey Evans and Brendan O'Leary. 2009. "Extremist Outbidding in Ethnic Party Systems is Not Inevitable: Tribune Parties in Northern Ireland". *Political Studies*, 57(2): 397–421.

- Mitchell, Paul, Brendan O'Leary and Geoffrey Evans. 2002. "The 2001 Elections in Northern Ireland: Moderating Extremists and Squeezing of the Moderates". *Representation*, 39(1): 23–36.
- Nenadović, Maja. 2010. "An uneasy symbiosis: the impact of international administrations on political parties in post-conflict countries". *Democratization*, 17(6): 1153–1175.
- Perry, Valery 2019. "Frozen, stalled, stuck, or just muddling through: the post-Dayton frozen conflict in Bosnia and Herzegovina". *Asia Europe Journal*, 17(1): 107–127.
- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Oakland: University of California Press.
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sebastian, Sofia. 2007. "Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina", *FRIDE Working Paper* 46, November 2007.
- Sebastian-Aparicio, Sofia. A. 2014. *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform: Beyond Dayton in Bosnia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Shoup, Paul. 1997. "The Elections in Bosnia and Herzegovina: The End of an Illusion". *Problems of Post Communism*, 44(1): 3–15.
- Tansey, Oisín. 2009. *Regime-Building: Democratization and International Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Toal, Gerard. 2013. „Republika Srpska will have a referendum: the rhetorical politics of Milorad Dodik". *Nationalities Papers*, 41(1): 166–204.
- Toshkov, Dimiter. 2016. *Research Design in Political Science*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vukojević, Stefan. 2017a. "Institutional design of post-Dayton Bosnia and Herzegovina: "extreme case" in comparative politics". *Политичка ревија*, 172: 157–173.
- Vukojević, Stefan. 2017b. „Stranački sistem Bosne i Hercegovine: U potrazi za adekvatnim teorijsko-analitičkim okvirom". *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 18: 65–82.
- Walter, Barbara F. 2002. *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolff, Stefan. 2011. "Managing ethno-national conflict: towards an analytical framework". *Commonwealth & Comparative Politics*, 49(2): 162–195.
- Zahar, Marie-Joelle. 2005. "The Dichotomy of International Mediation and Leader Intransigence: The Case of Bosnia and Herzegovina". In *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*, eds. Ian O'Flynn and David Russell, 123–197. London: Pluto Press.

DOKUMENTI I IZVJEŠTAJI:

- ICG. 1998. "Changing the logic of Bosnian Politics: ICG Discussion Paper on Electoral Reform". March 10, http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:1827
- ICG. 1999a. "Republika Srpska – Poplacen, Brcko And Kosovo: Three Crises and Out?". April 06, https://www.files.ethz.ch/isn/27976/062_republika_srpska.pdf
- ICG. 1999b. "Breaking the Mould: Electoral Reform in Bosnia and Herzegovina". March 04, https://www.files.ethz.ch/isn/27970/056_electoral_reform_bosnia.pdf
- ICG. 2001a. "The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska". October 08, <https://d2071andvipowj.cloudfront.net/118-the-wages-of-sin-confronting-bosnia-s-republika-srpska.pdf>
- ICG. 2001b. "Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina". March 15, <http://www.refworld.org/docid/3de20e394.html>
- ICG. 2003. "Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building". July 22, <https://d2071andvipowj.cloudfront.net/146-bosnia-s-nationalist-governments-paddy-ashdown-and-the-paradoxes-of-state-building.pdf>
- ICG. 2007. "Ensuring Bosnia's Future: A New International Engagement Strategy". February 15, <https://d2071andvipowj.cloudfront.net/180-ensuring-bosnia-s-future-a-new-international-engagement-strategy.pdf>
- ICG. 2009. "Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe". March 09, <https://d2071andvipowj.cloudfront.net/198-bosnia-s-incomplete-transition-between-dayton-and-europe.pdf>
- ICG. 2011a. "Bosnia: State Institutions under Attack". 06 May <https://d2071andvipowj.cloudfront.net/b62-bosnia-state-institutions-under-attack.pdf>
- ICG. 2011b. "Bosnia: What Does Republika Srpska Want?". October 06, <https://d2071andvipowj.cloudfront.net/214-bosnia-what-does-republika-srpska-want.pdf>
- NSRS (Narodna skupština Republike Srpske). 2008. "Rezolucija o nepriznavanju jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova i Metohije i opredjeljenjima Republike Srpske". 22 februar, <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/ostali-akti/rezolucija-o-nep priznavanju-jednostrano-progla%C5%Aene-nezavisnosti-kosova-i-metohije-i-opredjeljenjima-republike-srpske>
- NSRS. 2015. „Zaključci u vezi sa ustavnim položajem Republike Srpske i zaštitom njenih interesa na nivou zajedničkih institucija BiH, Narodna skupština Republike Srpske”, 21 oktobar, <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=ci/print-pdf/6343>
- OHR. 1997a. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". April 16, <http://www.ohr.int/?p=57299>

- OHR. 1997b. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". July 11, <http://www.ohr.int/?p=57295>
- OHR. 1998a. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". April 9, <http://www.ohr.int/?p=57285>
- OHR. 1998b. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". July 14, <http://www.ohr.int/?p=57281>
- OHR. 1999a. "Decision removing Mr. Nikola Poplasen from the Office of President of Republika Srpska". March 05, <http://www.ohr.int/?p=67486&print=pdf>
- OHR. 1999b. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". July 16, <http://www.ohr.int/?p=57265&print=pdf>
- OHR. 1999c. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". November 01, <http://www.ohr.int/?p=57260&print=pdf>
- OHR. 2000. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". May 03, <http://www.ohr.int/?p=57340&print=pdf>
- OHR. 2001. "Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United States". July 18, <http://www.ohr.int/wp-content/uploads/2016/02/HRsUNreport-July2001.pdf>
- OHR. 2002. "Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United States". May 13, <http://www.ohr.int/?p=51579&print=pdf>
- OHR. 2003. "Declaration of the Political Directors of the Peace Implementation Council Steering Board", January 30, <http://www.ohr.int/?p=49200>
- OHR. 2004. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". November 18, <http://www.ohr.int/?p=44733>
- OHR. 2005. "Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations". April 12, <http://www.ohr.int/?p=43765>
- OHR. 2006a. "High Representative's TV Address to Citizens of BiH". January 31, <http://www.ohr.int/?p=42039>
- OHR. 2006b. "Address by the High Representative, Christian Schwarz-Schilling, to the Permanent Council of the OSCE". March 16, <http://www.ohr.int/?p=41839>
- OHR. 2006c. "Speech by the High Representative, Christian Schwarz-Schilling, to the BiH Parliament". May 24, <http://www.ohr.int/?p=41471>

- OHR. 2008. "Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations". May 13, <http://www.ohr.int/?p=37452>
- OHR. 2010. "Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations". November 08, <http://www.ohr.int/?p=32154>
- OHR. 2015. "Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations". November 09, <http://www.ohr.int/?p=63204&print=pdf>
- OHR. 2016. "Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations". May 04, <http://www.ohr.int/?p=69005&print=pdf>
- OHR. 2021a. "59th report of the High Representative for the Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations". May 04, <http://www.ohr.int/59th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the-secretary-general-of-the-united-nations/>
- OHR. 2021b. "60th report of the High Representative for the Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations". November 05, <http://www.ohr.int/60th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the-secretary-general-of-the-united-nations/>
- OHR. 2022. "61th report of the High Representative for the Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations". May 11, <http://www.ohr.int/61st-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the-secretary-general-of-the-united-nations/>
- OSCE. (Organization for Security and Co-operation in Europe) 1998. "Elections in Bosnia-Herzegovina, September 12-13, 1998: Final Report". 13 October, <https://www.osce.org/odihr/elections/bih/14045?download=true>
- PBiH (Presidency of Bosnia and Herzegovina). 2008. "Speech by Chair person of Presidency of Bosnia and Herzegovina dr Haris Silajdžić on 63th General Assembly of the United Nations". September 23, <http://www.predsjednistvobih.ba/gov/default.aspx?id=31897&langTag=en-US>
- PIC (Peace Implementation Council). 1997. "PIC Bonn Conclusions: Bosnia and Herzegovina 1998 – Self-sustaining Structures". Bonn, December 10, <http://www.ohr.int/?p=54137>

ABSTRACT

POLITICAL STABILITY IN DEEPLY DIVIDED SOCIETIES:
EVIDENCE FROM POST-DAYTON BOSNIA AND HERZEGOVINA

This article explores the causes of political stability in deeply divided societies. Building upon literature on consociationalism and post-conflict management, in the case of post-Dayton Bosnia and Herzegovina, we determine periods of political stability and explain their causes. According to the widespread arguments on BiH, consociational institutional design has replicated and cemented deep ethnic cleavages and bolstered centrifugal and nationalistic politics, while external actors tried simultaneously to make the state stable and functional through their interventionist involvement. When the external actors mitigated their interventionist approach in early 2006, the political situation began to deteriorate. The goal of the article is to explain periods of political stability by identifying the causes arising from the interaction between external actors and local elites within a constraining structural and institutional context. It argues that, alongside external actors, the political stability depends on the type of governing parties i.e. whether they are moderate or hardlines.

KEYWORDS: Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement, Consociation, Political stability, International administration.



PRIKAZI



„NADZIRANJE DEMOKRATIJE”, SLAVIŠA ORLOVIĆ;
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA UNIVERZITET U
BEOGRADU, CLIO, BEOGRAD, 2023.

Da li je na redu postpolitika? Pitanje koje postavlja Slaviša Orlović u svojoj knjizi „Nadziranje demokratije” zapravo je dijagnoza stanja ili zaključak koji je proistekao iz njegove višegodišnje analize i istraživanja koja sprovodi autor. Globalni procesi kojima svedočimo otvaraju dileme, proizvode sumnje i nameću traganje za odgovorima. Transformacija temeljnih društvenih odnosa u sebi sadrži zajednički imenitelj, a to su mediji. Reč je o dvostranom, a često i međuzavisnom odnosu političke instrumentalizacije medija i medijske transformacije politike. Naše doba obeležava kriza legitimiteta političkih partija, parlamenta i demokratije. Dok su autori širom planete tragali za odgovorima na ove krize i nudili pojmove poput postistine i postdemokratije, knjiga „Nadziranje demokratije” pokušava da odgonetne uzročnost pojava i da u njima traga za zajedničkim odgovorima na sveukupnu krizu politike.

Iako odgovor ne možemo dati, put do ovog pitanja opisan je u knjizi koju je javnost u Srbiji imala priliku da upozna sredinom 2023. godine kada je knjiga publikovana. Traganje za istinom jedan je od najvažnijih akademskih i intelektualnih ciljeva. To bi trebalo da važi i za novinarski poziv. Ova knjiga teži da nas upozna sa globalnim trendovima koji su izmenili temeljne postulate političkih procesa, društva i države. U srži tih promena su mediji i njihov odnos prema istini, demokratskim vrednostima i principima. U 10 poglavlja i na 377 stranica knjige mogu se pročitati važni nalazi autora o promenama koje nas okružuju.

Poljuljano poverenje je koren iz koga se razvijaju svi problemi savremenih političkih institucija. Gubitak legitimiteta vodi u preispitivanje osnovnih pojmova i autor nas sa punim pravom vraća na zaboravljene lekcije o javnosti, medijima, demokratiji i politici. Javnost i javno mnjenje služe kontroli vlasti, ali su mediji počeli da bivaju sredstvo kontrole građana. U suštini odnosa medija i politike je pitanje moći. Ipak, u ovom odnosu primetna je intencija politike i političara da upotrebljavaju medije kao svoje strateško sredstvo. Pozivajući se na reči Žan Koenen-Itera, „oni koji znaju da im nastavak karijere zavisi od izbora imaju veliki podsticaj da

se pozabave mišljenjima, stavovima i željama svojih birača”, autor ukazuje na instrumentalnu vrednost medija za politiku. Upravo se na ovoj ideji bavljenja mišljenjima i stavovima dolazi do nove ključne uloge medija u politici – služe da slede i/ili oblikuju javno mnjenje. Politika medije koristi da ubeđuje, mobiliše i kontroliše. Ko u politici to uspeva onda on i pobeđuje, kako naglašava autor. Ipak, iza te pobeđe krije se manjak legitimiteta i jaz koji nastaje između stvarnosti i virtuelnosti. Ostvarene pobeđe erodiraju demokratiju, obesnažuju institucije i gase slobodnu i kritičku javnost.

Politička instrumentalizacija medija, kojoj autor posvećuje celo poglavlje knjige, ogleda se u različitim vidovima (zlo)upotrebe medija u političke svrhe. Kroz komparativnu literaturu, autor ističe važnost „informativnog lanca” i prenos informacija od kapije do kapije. Politika očigledno igra ulogu otvaranja i zatvaranja pojedinih kapija za informacije koje su od važnosti za građane. Ovako oblikovan lanac informisanja dovodi nas do stanja da građani dobijaju „podržane” vesti. Autor na sjajan način izvodi lokalne primere ovakvog vida informisanja kako bi publici približio dalekosežne posledice selekcije informacija. Ipak, mediji u savremenom svetu pod uticajem politike imaju i „maligniji” uticaj po demokratiju kroz pripremljene strategije i tzv. medijske pripreme terena za spovođenje političkih ciljeva. Kroz stranice ove knjige saznaćete sve važno o propagandi, spin tehnikama i spin doktorima koji instrumentalizuju medije u političke svrhe u kojima možemo videti medijsku „izdaju” demokratije.

Druga strana odnosa medija i politike leži u medijskoj transformaciji politike. Medijalizacija politike dovela je do doživljaja politike kao masovne komunikacije. Mediji su transformisali politiku i usmerili ka vizuelizaciji i personalizaciji politike. Autor nas vodi kroz važne politikološko-sociološke nalaze teoretičara masa, kulture i demokratije i uvodi nas u savremene tendencije sveprisutnosti medija u političkim procesima. Mediji su transformisali i dva temeljna subjekta demokratske politike – izbore i partije. Izmenjeni su načini i sredstva vođenja kampanja, merenja stavova javnog mnjenja i pravljenja medijskih strategija kao centralnog dela izbornih kampanja. S druge strane, političke partije su se, pod uticajem medija, menjale i spolja i iznutra. Proizvod medijske transformacije jesu i „medijske stranke”.

Mediji imaju značajnu ulogu i u političkim promenama, protestima i pokretima. „Oslobodilačka tehnologija” (Lari Dajmond) uticala je na niz političkih promena u svetu. Mediji su bili važan element u padu komunizma, obojenim revolucijama i svrgavanju režima na severu Afrike, poznatom kao „Arapsko proleće”. Posredstvom medija i novih tehnologija došli smo do umreženog društva i umreženih društvenih pokreta. Iako su tradicionalni mediji, društveni mediji i nove tehnologije uticale na demokratsko otvaranje u pojedinim zemljama, deluje da mediji pripadaju i služe i kao glavno sredstvo erozije demokratije.

Pitanjima istine i laži u politici autor daje značajno mesto. U savremenom svetu politike ova pitanja su zaokupljena pojmovima dezinformacija, lažnih vesti i postistine. Kako autor ističe, „kulturu našeg vremena obeležava nedostatak želje da se traga za istinom”. Kada činjenice nisu bitne na sceni je postistina. Ovaj pojam značajno menja polje politike i čini da emocije i lična uverenja određuju šta je istina a šta je laž. U takvim okolnostima demokratija postaje sve manje otporna, a demokratske vrednosti sve manje važne. Dezinformisanje je postalo važnije od informisanja, lažne vesti su postale strateške poruke, a postistina je pobedila istinu.

Društveni mediji oblikovali su novu realnost i doveli i do dalekosežnih društvenih i političkih posledica. Pored pozitivne uloge u demokratskim procesima, negativna strana ovih medija je u novoj formi („digitalnog”) totalitarizma u kojem služe kao sredstvo za nadziranje građana. Orlović pokazuje kako su književnici (Zamjatin, Kafka, Orvel) i politički mislioci (Arent, Laski, Ortega i Gaset) dvadesetih godina 20. veka anticipirali nadolazeći totalitarizam. Autor ukazuje kako dvadesete godine 21. veka neodoljivo podsećaju na dvadesete godine 20. veka. Nadziranje građana i „ispiranje mozga” dobija svoje savršene i savremene forme posredstvom društvenih medija. Kako autor ističe, nadzirani smo kao građani u komercijalne, u političke i u bezbednosne svrhe. Život u skučenosti „globalnog sela” otkriva sve tajne građana i daje platformu politici i kapitalu da nam usmerava i kreira mišljenje. U takvom svetu se „čovjek ni u koga i ni u šta ne može pouzdati” (Arent), pa se vraćamo na početno pitanje poverenja.

Vreme u kojem živimo naziva se doba kriza. Posle ekonomske krize politiku je zahvatio populistički talas. Iz političkog centra napravljeni su zaokreti ka levo i desno. Kriza se proširila na temelje demokratije i stare, etablirane političke partije delegitimisala, a nove pokrete, često bez programa i ideologije, postavila kao izazivače. Stanje nas je dovelo do preispitivanja demokratije kao sistema i pojma „postdemokratije” (Krauč), koji opisuje sveopštu delegitimizaciju predstavničkih institucija. Građani prestaju da veruju u demokratiju. Mediji su podrili demokratiju u njenim osnovnim vrednostima. Kako autor zaključuje, mediji su se kretali od kontrole vlasti do kreiranja svesti. Na kraju (nakon rasprave o postistini i postdemokratiji) opravdano konstatuje i pita „da li je na redu postpolitika?”

Mnoge odgovore ćete pronaći u knjizi Slaviše Orlovića „Nadziranje demokratije”. Ova knjiga je bogata stručnom i naučnom literaturom, ali je pisana za sve one koji tragaju za istinom u vreme postistine. Autor u knjizi sintetiše i sublimira svoja znanja iz političke sociologije, političke teorije, teorije demokratije, poznavanje političkih institucija i procesa, kao i sveta medija i na eksplikativan način ih koristi da objasni savremene tendencije u svetu koje su podstaknute razvojem društvenih medija. Knjiga je namenjena ne samo akademskoj zajednici, istraživačima i studentima, već i za

širu publiku i sve zainteresovane građane koji ne mogu da izađu iz lavi-rinta koji su proizveli politika i mediji. „Nadziranje demokratije” služi da se otvore vidici i razmišljanja o budućnosti demokratije. Knjiga je „obavezna” literatura za sve novinare i medijske radnike, kako bi razumeli važnost svoje uloge u vremenu u kome stvaraju. Pred domaćom publikom je knjiga koja gleda prospektivno i anticipira buduće događaje. U svakoj novoj krizi i novom izazovu za demokratiju možete se vraćati na redove ove knjige koji vam pokazuju uzročnost procesa. O knjizi je publika mogla da sluša i gleda u medijima, na nizu promocija knjige u regionu, da čita iz prikaza koji su napisani, ali tek kada knjigu pročita moći će da razume autorsko promišljanje i kvalitet napisanog.

Doc. dr Despot Kovačević
Fakultet političkih nauka Univerzitet u Beogradu
despot.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

UPUTE SURADNICIMA

(HRVATSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektroničkom poštom kao Word dokument na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija o pošiljatelju), a u zasebnom elektroničkom dokumentu naslov teksta, ime i prezime (svih) autora i naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključne riječi i kontakt (adresa, elektronička pošta, telefon i faks). Sažetak (do 120 riječi) mora jasno naznačiti narav razmatranog intelektualnog problema, korišteni postupak ili argument i zaključke autora. Poželjna je dužina izvornog znanstvenog članka 6000 ili 8000 riječi (42000–56000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Prije slanja osvrta i recenzija neophodno se konzultirati s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sljedeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134–43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLJEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 27 (March): 115–44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes". In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

UPUTSTVO SARADNICIMA

(SRPSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektronskom poštom kao Word fajl na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anonimnan rukopis (bez informacija koje mogu identifikovati pošiljaoca), a u odvojenom fajlu posebnu stranu s naslovom teksta, imenom i prezimenom (svih) autora i nazivom ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključnim rečima i kontakt informacijama (adresa, elektronska pošta, telefon i faks). Apstrakt (do 120 reči) mora jasno naznačiti prirodu intelektualnog problema koji se razmatra, upotrebljeni metod ili argument i zaključke autora. Poželjna dužina za izvorni naučni članak jeste od 6.000 do 8.000 reči (app. 42.000–56.000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Redakcija zadržava pravo da tekstove koji ne zadovoljavaju standarde ne uzme u razmatranje. Prikaze knjiga treba pripremiti na isti način, dužine do 700 reči (app. 5.000 slovnih znakova s razmacima). Pre slanja osvrta i drugih vrsta tekstova konsultovati se s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sledeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134–43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 27 (March): 115–44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes". In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

