

Poziv na razumevanje konteksta „izgradnje država“

Marko Savković, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Ključne reči: država, slaba, globalizacija, politika, zajednica, politički sistem, suverenitet

Citiranje: Marko Savković. 2010. *Poziv na razumevanje konteksta „izgradnje država“*. [e-book] Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Ashraf Ghani and Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, New York, 2008. (Prikaz objavljen u časopisu "Međunarodna politika", sep.-okt. 2009)

Optimizam koji provejava delom *Popraviti neuspele države* iznenadiće neupućenog čitaoca, ako se uzme u obzir sumorna svakodnevnica svih onih mesta koja su redovna tema specijalnih izveštaja globalnih informativnih mreža. No kandidat na tek održanim predsedničkim izborima u Avganistanu, profesor Berkli i Džons Hopkins Univerziteta Ašraf Gani (Ashraf Ghani) i Kler Lokart (Clare Lockhart), ekspert britanskog Prekomorskog instituta za razvoj, Svetske banke i Ujedinjenih nacija, osnivači Instituta za efektivnost država, i njihov pristup ovom pitanju donekle su već poznati čitaocima *Međunarodne politike* (videti br. 1122, april-jun 2006). Autori svoj optimizam zasnivaju na postojećem prosperitetu bez presedana, ubrzanom širenju globalnog znanja i informacione tehnologije i na praktičnom iskustvu u transformaciji država koje se akumulira.

U širu studiju izgradnje modernih političkih zajednica, pretencioznog naziva *Popraviti neuspele države*, Gani i Lokart uvode čitaoca konstatujući kako smo svedoci nastajanja paradigme međunarodne pomoći u kojoj su razvoj i bezbednost nepovratno povezani i uslovljeni. Međutim, međunarodna zajednica na promenjenu situaciju odgovara rešenjima starim pedeset godina, fragmentarnim, kratkoročnim projektima koji nekada samo povećavaju postojeće probleme, uključujući i često posezanje za primenom sile. Autori smatraju da ne postoji dovoljno razumevanja o tome šta je potrebno državi da bi služila građanima i uključila se u globalne tokove, kako međunarodna zajednica može pomoći državi da izgradi potrebne kapacitete, o kojim vremenskim okvirima se radi, zašto je nekorisno koristiti iste šablone i kako uspostaviti zajedničku odgovornost za rezultate. Gani i Lokartova zato preispituju značenje pojma „neuspele države“ i „izgradnje države“, i uvode nove pojmove kao što su „manjak suvereniteta“ i „trenutak (otvorene) prilike“.

Kao neuspela definisana je ona država koja manifestuje tzv. „manjak suvereniteta“ (eng. *sovereignty gap*), odnosno, čije izvršne vlasti nisu sposobne da izvrše obaveze preuzete prema drugim državama i sopstvenim građanima. Tačnije, one nisu sposobne da obezbede sigurnost građana i imovine, ali ni da spreče ekstremiste da istu tu teritoriju koriste kao odskočnu dasku za kriminalna dela, uključujući terorizam. Neuspele države su, dakle, pretnja i sopstvenim građanima i stabilnosti međunarodnog poretka. Radi se o razlici između *de iure* i *de facto* suvereniteta, a krajnji cilj političke zajednice predstavlja dostignuće stanja koje autori nazivaju „efektivnom državom“ (eng. *effective state*),

sposobnom da „popuni“ pomenuti manjak suvereniteta (Glava I, „Pritajeni manjak suvereniteta“, str. 30-31).

O ovome su autori, zajedno sa Majklom Karnahanom, opširnije pisali u studiji „Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building“, objavljenoj u pomenutom broju *Međunarodne politike*. *Popraviti neuspele države* ne donosi važnije izmene ovog koncepta, uključujući i tezu o deset funkcija koje država mora imati da bi se smatrala modernom: (legitiman) monopol nad upotrebom sile, kontrolna uloga administracije, upravljanje javnim finansijama, investiranje u ljudske resurse, uspostavljanje razlike između *prava* i *dužnosti* građanstva, izgradnja infrastrukture, uspostavljanje tržišta, upravljanje resursima, međunarodni odnosi i vladavina prava. Uspešnim obavljanjem svih ovih funkcija, po autorima dolazi do efekta sinergije, legitimitet donosilaca odluka tada je van sumnje, poverenje u čitav sistem raste i javlja se „dividenda suvereniteta“ (eng. „*sovereignty dividend*“). Nasuprot tome, kada se jedna ili više funkcija ne izvršava, nastaje krug u kome se frakcije bore za prevlast, ne postoji konsenzus oko prioriteta, građani više ne veruju donosiocima odluka.

Sporost u implementaciji druge generacije reformi koju su opazili u brojnim društvima u tranziciji, inspirisala je Ganija i Lokartovu da upute poziv na povratak analizi aktera, kao i konteksta transformacije političkog poretka. Ako izgradnjom države rukovodi akter čiji je pretežni kvalitet činjenica da raspolaže nadmoćnom silom, proces je osuđen na neuspeh. Izgledi za uspeh su mali i tamo gde izvršna vlast, nesposobna da izađe na kraj sa rastućim problemima ustupa nadležnosti (međunarodnim) humanitarnim (ne) vladinim organizacijama ili privatnim bezbednosnim kompanijama. Na taj način prekida se veza koja postoji između građana i vlasti i obesmišljava rasprava o značaju odgovornosti njenih nosilaca. Ako i nije eksplicitna, veza sa Avganistanom i Irakom ovde je očigledna. Neuspele države, međutim, nisu nužno i siromašne, one mogu biti bogate resursima; neuspelimi ih čine političke elite koje su primorale najveći broj građana da egzistencijalne probleme rešavaju „izvan pravnog sistema“ (str. 29), u kontekstu koji preteranom birokratizacijom, visokim porezima, neracionalnim trošenjima budžeta, određuju donosioci odluka koji nikome nisu odgovorni. U potrazi za elementima definicije efektivne države, Lokart i Gani identifikovali su činioce kojima je određen uspeh procesa stabilizacije i rekonstrukcije, izučavajući primere modernizacije Singapura, saveznih država američkog Juga i Irske. Prvi činilac uspeha je vreme. Autori odbacuju tvrdnju kako proces stabilizacije i rekonstrukcije mora trajati decenijama, ali upozoravaju da vreme može imati na raspolaganju samo elita koja se percipira kao legitimna.

Drugi činilac je „otvorena prilika“ (eng. *open moment*), redak trenutak u vremenu kada je moguće raskinuti sa ustaljenom praksom pristupa određenom društvenom problemu. Tako je u Singapuru kao „okidač“ promene koja se odigrala 1960-ih poslužila odluka britanske mornarice da napusti pomorsku bazu u tom gradu-državi. Suočena sa odlaskom privrednog subjekta zaslužnog za četvrtinu budžeta, politička elita donosi stratešku odluku da napusti model ekonomije zasnovan na pružanju usluga i orijentiše se na posredovanje u međunarodnim finansijskim transakcijama (str. 38-39).

Dakle, uspeh izgradnje države zavisi velikim delom od toga da li su elite adekvatno obrazovane i svesne preuzete odgovornosti, odnosno nedostataka koji državu čine nestabilnom. Upečatljiv je u tom smislu portret Li Kuan Jua, nekadašnjeg premijera i lidera transformacije Singapura (Glava II, „Preokrenuti tok istorije“).

Autori daju snažnu kritiku dvostrukog neuspeha – i nacionalnih javnih politika i međunarodne politike pomoći – da omoguće milionima ljudi da ostvare priključak sa nezapamćenim bogatstvom i znanjem, prosperitetom i bezbednošću koji postoje u onim zemljama koji su intengrisane tj. uključene u „(globalne) tokove saradnje“ (eng. *flows of cooperation*). Oni zato predlažu sklapanje tzv. „dvostrukih dogovora“, kako između političkih elita u zemlji i međunarodne zajednice, tako i političkih elita i građana. Umesto projekata dogovorenih sa neefikasnim i nelegitimnim centralnim vlastima (još jedna paralela sa Avganistanom), autori pozivaju na osnaživanje lokalne populacije, gde bi građani sami upravljali (lokalnim) projektima i davali doprinos osmišljavanju konkretnog, kontekstu prilagođenog pristupa izgradnji države. Sve to činilo bi deo jedne šire strategije ujednačenja (eng. *alignment*) prioriteta aktera uključenih u proces. Njen konačni cilj je država koja funkcioniše, raspolaže stabilnim izvorima prihoda i time u manjoj meri zavisi od međunarodne pomoći. Međutim, u pristupu „izgradnji države“, od najvećeg je značaja polazna tačka i metodologija kojom dolazimo do prioriteta angažovanja. Ključ je u dogovoru o ciljevima i funkcijama države koje podržavaju te ciljeve, a što treba da bude praćeno pragmatičnom potragom za instrumentima primene. Ovde autori upućuju poziv svim akterima na „povratak kontekstu“ (Poglavlje VIII, „Međunarodni dogovor: strategije suvereniteta“). Nacionalni program – u kome će prioriteta biti izbalansirani, postojati jasna pravila i mehanizmi za donošenje odluka koje će rezultirati jasnom alokacijom sredstava, prava i odgovornosti, tokova karijere, informacija i novca – treba sistematski primenjivati zajedničkim snagama vlade, privatnog sektora i civilnog društva (Poglavlje IX, „Nacionalni programi: izazovi primene“). Ovakav pristup ima niz prednosti u odnosu na velike humanitarne programe (npr. UNHCR, Svetskog programa za hranu), takozvane *quick-impact* projekte (sa mnoštvom aktera koji nagrnu u neku zemlju pod uticajem „CNN efekta“), razvojne projekte (koji stvaraju paralelni sistem upravljanja, mnogo administracije i često favorizuju zapadne implementatore) i sektorski pristup (za koji je karakteristična fragmentacija, preklapanje, odsustvo koordinacije).

Zanimljiv i potencijalno značajan je predlog autora za uvođenjem jednog „indeksa suvereniteta“ (eng. *sovereignty index*), čija je svrha da, formulisan u vidu izveštaja koji bi se potom podnosili UN i Svetskoj banci, prikaže (stvarne) upravljačke kapacitete odnosne države. Pred autorima, ili istraživačima Instituta za efektivnost država je nezahvalan zadatak razrade pomenutog indeksa. Tri ili četiri indikatora kojima bi se mogao meriti manjak suvereniteta za svaku od deset funkcija moderne države, koje su autori najavili pre nekoliko godina i dalje nedostaju. Umesto toga, suočeni smo sa desetinama stranica fantastično ilustrativnih stranica studija slučaja uspešnih i manje uspešnih administracija, čija praktična upotrebljivost varira. Pritom – donekle suprotno tvrdnji autora – vreme je najskuplji resurs. Kada je reč o pojedinim kriznim žarištima, posebno na Bliskom Istoku, ono nepovratno otiče.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@bezbednost.org

Veb: www.bezbednost.org