

Izvorni znanstveni rad

UDK 340.12:1(091)Hegel:1(091)Hobbes

U skromnu obranu nacije-države*

DAVID MILLER**

Sažetak

Nasuprot prevladavajućim kritikama moderne nacije države, autor smatra da je riječ o instituciji koja je po sebi etički vrijedna. Nacija-država je politički entitet u kojem se podudaraju granice države i nacije. Nacionalni je identitet izvor komunitarističke solidarnosti i povjerenja koji su neophodni za formiranje države. Autor smatra da se država kao sredstvo nacionalnog samoodređenja može odreći mnogih svojih funkcija i delegirati ih nadnacionalnim tijelima, pod uvjetom da ih ponovo može prisvojiti. Neka područja, poput socijalne i kulturne politike te nekih aspekata gospodarske politike, zbog svoje važnosti za očuvanje nacionalnog identiteta ipak trebaju ostati u nadležnosti nacije-države. U svojim međunarodnim odnosima države moraju poštivati nekoliko temeljnih normativnih načela: odricanje od sile i drugih oblika pritiska, pridržavanje ugovora, elementarnu solidarnost u nevolji i ublažavanje neravnopravne raspodjele resursa. Autor naposljetku razmatra problem višenacionalnih država i zaključuje da formirane nacionalne skupine u načelu imaju pravo na odcepljenje i stvaranje vlastite države.

U posljednje su vrijeme filozofi morala i politike državu-naciju dočekali na nož. Nitko ne niječe važnost njezine funkcije u današnjoj politici, no filozofi joj nerado priznaju etički status, jer kažu da su nacije-države proizvoljne podjele ljudske rase, a izazivaju moralnu uskogrudnost koja potkopava norme pravde i ljudskosti kojih su se ljudi obvezni pridržavati u međusobnim odnosima, dok su suparništvo i borba za moć između nacija-država silno pogubni. Dva su etička pristupa naciji-državi.¹ Idealističkiji pristup smatra da bi nacije-države trebalo zamijeniti svjetskom vladom koja bi osigurala globalnu pravdu. Realističniji pristup priznaje da će nacija-država postojati i u doglednoj budućnosti pa traži

¹ Najizrazitiji u prepisci između Kaia Nilsena ("World Government, Security, and Global Justice") i Thomasa Poggea ("Moral Progress") u redakciji S. Luper-Foya, *Problems of International Justice* (Boulder, Co., Westview Press, 1988).

* Tekst je napisan za skup *Budućnost suverenosti: konfederacija i desegregacija* koji je održan u sklopu konferencije pri Ethnikon Institutu u Berlinu od 4. do 6. siječnja 1991. godine.

** David Miller, profesor na Nuffield College u Oxfordu, Velika Britanija

načine kojima bi joj se nametnula moralna ograničenja kroz različite oblike međunarodne suradnje. Ni idealisti ni realisti ne misle da je nacija-država institucija koja sama po sebi ima etičku vrijednost.

Međutim, svoje izlaganje započeo bih tom tvrdnjom. Ne smatram naciju-državu jedinom korisnom političkom institucijom. I međunarodna je suradnja korisna, jer se i pomoću nje donekle može ostvariti pravda. Jača međunarodna suradnja, međutim, znači slabije nacije-države - što je i dobro i loše. Važno je pitanje suvereniteta i mogućnosti njegovog rascijepa. Ako suverenitet označava konačno i djelotvorno pravo odlučivanja, možemo li uopće reći koje su sastavnice suvereniteta najvažnije za održivost nacije-države? I, s obzirom na podjelu i usitnjenost suverenih prava država, od kojih neka pripadaju nadnacionalnim (regionalnim ili globalnim) ustanovama, a druga lokalnima, na kojim bi se načelima morala temeljiti ta podjela? Je li državama važnije zadržati pravo upotrebe vojne sile ili pravo na vođenje samostalne gospodarske politike? Ta pitanja imaju praktičku, ali i etičku stranu koju možemo spoznati tek kad odredimo etičke temelje nacije-države.

Nacija-država, kao što pokazuje i povlaka koja te dvije imenice povezuje, jest složen entitet, a nastaje kad se granice države i nacije poklapaju ili, drugim riječima, kad su ljudi koji sebe smatraju nacijom podanici ili državljani iste vlade. To znači da mogu postojati nacije bez država i države bez nacija - ili kad država obuhvaća dvije ili više nacija ili kad su pripadnici iste nacionalnosti podanici dviju ili više država (Jugoslavija je odličan primjer prvog, a dvije Njemačke prije ujedinjenja drugog). Ti se odnosi mijenjaju kroz povijest: lako je sjetiti se slučajeva promjene političkog zemljovida radi boljeg podudaranja državnih s nacionalnim granicama. Zanimljiviji je, iako teži, obratan proces: kad države izgrađuju naciju kako bi stvorile ili učvrstile nacionalno jedinstvo među narodima unutar njihovih granica. To su pokušale gotovo sve države, no s različitim uspjehom, jer su se neke nacionalnosti pokazale neprilagodljivima i nepopustljivima usprkos najboljoj volji političkih vlasti. Prije stotinu i trideset godina, John Stuart Mill je napisao:

"Svatko bi pomislio da bi Bretoncu ili Basku bilo bolje uklopiti se u duh visoko civiliziranog i kultiviranog naroda - biti pripadnik francuskog naroda, izjednačen u svim povlasticama koje pruža francusko državljanstvo, uživati u prednostima francuske zaštite i dostojanstvu i ugledu francuske moći - nego se duriti na svojem kršu i biti poludivlji ostatak prošlosti..."²

Međutim, taj razboriti zaključak, čini se, nije potpuno razuvjerio Bretonce i Basku.

Poslije ću govoriti o tome što učiniti kad se nacija i država ne poklapaju, a sad ću objasniti vrijednost nacije-države. Na to je lako odgovoriti. Kad se pripadnici neke nacije žele ujediniti u vlastitoj državi, pa kad se poklope nacija i država, to se zajedničko stremljenje i ostvari. O tome, međutim, ne bih želio puno govoriti. Prvo, nisam potpuno siguran je li želja za neovisnom državom

² J. S. Mill, *Utilitarianism; On Liberty; Considerations on Representative Government*, (red H. B. Acton) London, J. M. Dent, 1972), str. 363.

nužna za oblikovanje nacije, iako stanovita doza političkih ambicija (želja za određenom količinom političke autonomije, na primjer) vjerojatno jest. Drugo, ne moraju se sve želje, osobne ili grupne, ispuniti. Dakle, vrijednost zadovoljenja nacionalnih ambicija za neovisnošću ne može se dokazati takvim tvrdnjama. Pokušajmo ovako.

Najvažnije je shvatiti važnost povjerenja za održivost političke zajednice.³ Država pokušava ostvariti određene ciljeve, ali se oni ne mogu postići bez dobrovoljne suradnje njezinih državljana. Da bi ih država ostvarila, njezini državljanin moraju imati u nju povjerenja, a moraju i međusobno jedni drugima vjerovati kako bi učinili ono što država od njih traži. Evo nekoliko primjera. Prvi je u vezi s obavljanjem javnih službi, primjerice osiguranjem čistog i zdravog okoliša. Država može nešto neposredno učiniti - kazniti zagađivače, na primjer - no da bi postigla željene rezultate mora često pribjeći prosvjedaivanju. Pridržavati se pravila koje država predlaže obično je skupo, pa pojedinci moraju vjerovati da će ih i ostali uglavnom poštivati - a to zahtijeva uzajamno povjerenje.⁴ Drugi su primjer državne subvencije ili koncesije određenim dijelovima pučanstva, na primjer povećanje radničkih plaća ili dotacije pokrajinskim vlastima. Važno je takve ustupke činiti ugroženim skupinama pod uvjetom da i druge skupine dobiju takav povoljan tretman u kriznom razdoblju (npr. teškoj gospodarskoj krizi), a ne da takva posebna skupina ljubomorno čuva svoje interese i tvrdi da dodjela pomoći mora biti strogo ravnomjerna - potrebno je uzajamno povjerenje koje omogućuje da skupini S ovom prilikom odobrite pomoć, uvjereni da će skupina S podržati vaš zahtjev kad pomoć bude potrebna vama.

Država može pokušati smanjiti ovisnost o uzajamnom povjerenju tako da ograniči svoju funkciju noćobdije i da bude tek nadzornik tržišnog gospodarstva, u kojem rezultati ovise o pojedinačnim interesima. Bez obzira je li to moguće u današnjim državama, stanoviti stupanj povjerenja ipak bi morao postojati kao potpora temeljnim tržišnim načelima: pojedinci moraju vjerovati da će drugi pošteno poslovati, pridržavati se ugovora i da neće nagovarati državu da intervenirira na tržištu u njihovu korist.⁵

³ To se ističe i u knjigama B. Barryja, *Self-Government Revisited*, D. Millera i L. Siedentopa (red.), *The Nature of Political Theory* (Oxford, Clarendon Press, 1983), i ponovo u knjizi B. Barryja, *Democracy, Power and Justice* (Oxford, Clarendon Press, 1989).

⁴ To smatram nužnim, a ne dovoljnim uvjetom pristajanja uz tu politiku, jer će svaki pojedinac ili poduzeće lako smisliti egoistične interese kako bi se od nje odmetnuo. Tvrdim da će ljudi često biti spremni na suradnju iako im, ako drugi ne surađuju, ta suradnja može naškoditi, *pod uvjetom* da očekuju recipročnu suradnju.

⁵ Možda je istina da je potreban manji stupanj povjerenja u državi-noćobdiji. Jednom sam rekao da redistributivna politika kakvu zastupaju socijalisti zahtijeva određeni stupanj društvene solidarnosti ako žele za nju osigurati narodnu podršku pa socijalisti, jače od klasičnih liberala, moraju podržavati naciju-državu kao instituciju koja može takvu solidarnost učiniti politički djelotvornom. Vidi članak "In What Sense Must Socialism Be Communitarian?", *Social Philosophy and Policy*, 6 (1988-9), 51-73.

Lako je obraniti naciju-državu. Gdje ljudi dijele zajednički nacionalni identitet - što znači da se smatraju zajednicom, da imaju određena obilježja po kojima se razlikuju od drugih zajednica i da osjećaju posebnu odanost sunarodnjacima - temelj povjerenja već postoji. U državama bez zajedničkog nacionalnog identiteta - primjerice državama koje su tek nešto više od kišobrana koji štiti dvije ili tri nacionalne ili etničke skupine - politika se u najboljem slučaju sastoji od cjenkanja ili kompromisa, a u najgorem se pretvara u borbu za prevlast. Povjerenje postoji unutar, ali ne i između skupina.

Ne smijemo pasti u zamku i od države-nacije učiniti povijesni spomenik. Nacionalnost je razmjerno nov pojam - ljudi su se dugo identificirali s obitelji ili zajednicom, a tek nastankom modernih industrijskih društava počeli su se identificirati s nacijom. Zbog veće geografske, profesionalne i društvene pokretljivosti, stariji oblici zajedništva nisu mogli opstati kao postojan izvor identiteta, a poglavito nisu mogli biti temelj uzajamne pomoći. I tako je nacionalnost, koju bi se doduše moglo kritizirati kao "izmišljen" oblik zajedništva,⁶ ispunila prazninu koja je nastala raspadom tih predmodernih temelja zajednice interesa. Jednako je moguće da će nacija-država biti prevladana jer ljudi prenose odanost širim regionalnim ili globalnim skupinama. No to se neće uskoro dogoditi. Nacionalna je pripadnost ukorijenjena u povijesti, a sjećanja (ili tobožnja sjećanja, a nacionalne su povijesti pune mitova) dugo traju. Važno je ne odbaciti postojeće temelje uzajamnog povjerenja zbog nade da će se ljudi identificirati s nekim nadnacionalnim entitetom.

Stoga se moja obrana nacije-države oslanja na iskustvenu tvrdnju o temeljima zajednice interesa i povjerenja koji postoje u današnjem svijetu. Moglo bi se braniti poželjnost očuvanja nacionalne raznolikosti i reći da su životni stilovi u različitim zemljama, po Millovim riječima, "opijeni načinima življenja", i da ih je poželjno očuvati - djelomice zato što ne možemo unaprijed znati koji će biti gospodarski ili društveno najuspješniji, a djelomice zato da bi pojedinci, iz nekog razloga otuđeni od nacionalne kulture, imali mogućnost izbora. Međutim, iako mi se sviđaju takva razmišljanja, vidim i njihove nedostatke, pa radije ne bih odrekao ljubav naciji-državi.

Prihvatimo li tu tvrdnju, što ona govori o funkciji države? Država je sredstvo nacionalnog samoodređenja, no to nam puno ne pomaže iz dva razloga. Prvi je da ništa ne znamo o sastavnicama nacionalnosti. Obilježja za koja pripadnici neke nacije smatraju da ih razlikuju od drugih variraju - katkad je to jezik, katkad religija, a katkad nešto treće. Ne možemo, na primjer, reći da država mora zadržati suverenost kad je riječ o jeziku ali ne i kad je riječ o kulturi. Zatim, ne možemo unaprijed reći koja će obilježja društvenog okružja postati važna kao oznake nacionalnog identiteta. Evo nedavnog primjera. U Britaniji se raspravlja o uvjetima pod kojima bi bilo prihvatljivo da europska valuta zamijeni britansku. Neki diskutanti dokazuju da Britanci imaju pravo da im se ne nameću europska valuta bez njihova pristanka (što znači da bi se zamjena funte eucom morala ozakoniti referendumom). Mogli bismo reći da je to smiješno - valuta se ne određuje ustavom. Nitko, međutim, ne isključuje

⁶ Pisao sam o sličnim temama u članku "Ethical Significance of Nationality", *Ethics*, 98 (1987-8), 647-62 i ponešto u knjizi *Market, State, and Community: Theoretical Foundations of Market Socialism* (Oxford, Clarendon Press, 1989), 9. poglavlje.

mogućnost da valuta može simbolizirati nacionalni identitet. Kolektivno je uvjerenje da je nešto bitno za nacionalni identitet i čini ga takvim. Naravno, ta je zamisao odbojna mnogim filozofima politike zbog činjenice da nacionalni osjećaji mogu ovisiti o uvjerenjima koja se nekom sa strane mogu učiniti smiješnim. Kad se, međutim, objedini načelo nacionalnog samoodređenja s postavkom da nacionalni identitet određuje ono što određeni narod smatra bitnim za njega, tad se nacionalnom suverenitetu ne mogu unaprijed određivati granice.

To, međutim, ne znači da nacija-država mora zadržati potpunu suverenost nad unutrašnjim poslovima. Mnogo je razloga zbog kojih se konfederalna tijela mogu ovlastiti da donose odluke. Međutim, takvo delegiranje mora se smatrati privremenim, jer nacije imaju pravo ponovno sebi prisvojiti pravo odlučivanja kad su uvjerenе da su im ugroženi životni nacionalni interesi. Dakle, pretpostavlja se važnost nacionalnog suvereniteta, iako se u praksi mnoge odluke mogu delegirati nadnacionalnim tijelima.

Možda bi takvo stajalište bilo jasnije kad bi se vidjelo kako se ono odražava na nekoliko najvažnijih područja vlasti. Prvo je nacionalna obrana. U postimperijalističkom svijetu nema razloga zbog kojih se obranom ne bi rukovodilo na nadnacionalnoj razini. Na primjer, Europa bi mogla imati zajedničke obrambene snage. Svaka nacija, dakako, ima vlastite sigurnosne interese, ali zašto bi tu sigurnost morala osigurati njezina vlastita vojska, a ne zajednička europska? To je u skladu s tradicionalnom idejom konfederacije - savez za uzajamnu obranu i sigurnost, a unutrašnja politika svake zemlje članice ostaje u njezinim rukama.⁷ Bitno je obilježje državne suverenosti pritom da svaka država ima pravo na djelotvornu obranu, ali to može osigurati i tako da sklopi savez s drugim državama.

Na drugom kraju spektra je socijalna politika. Socijalna je politika i sredstvo izraza zajedničkih ideala i sredstvo kojim društvo svjesno obnavlja vlastiti identitet. Ovo je potonje posebice vidljivo u školstvu. Što i kako se poučava u školama, odražava prioritete određene kulture i usađuje te prioritete u nove naraštaje. (To ne treba shvatiti u usko političkom smislu: pogledajte japansku djecu koja provode duge sate strpljivo pišući japanska slova.) Prvo je obilježje socijalne politike da ona odražava zajednička određenja potreba koje se razlikuju od kulture do kulture. Zbog toga je jasno zašto vlade zadržavaju neposredan nadzor nad osmišljavanjem socijalne politike. Negdje između tih krajnosti je gospodarska politika. Ili, bolje rečeno, u osmišljavanju gospodarske politike ima razloga i za prijenos ovlasti i za zadržavanje suverenih prava. Razlog za prijenos ovlasti nekom nadnacionalnom tijelu jest to što se sudionici često nađu u tzv. "zatvorenikovoj dilemi" kad odlučuju o gospodarskoj politici na državnoj razini. Na primjer, uzmimo kao pretpostavku poznate dokaze u korist slobodne trgovine kao načina ostvarenja djelotvorne svjetske podjele rada, no svaka zemlja može odlučiti provoditi politiku kojom bi zaštitila svoju industriju; učine li to sve zemlje, produktivnost će pasti ispod razine koja bi se ostvarila u uvjetima slobodne trgovine. To znači da bi se protiv takvog protekcionizma nacije-države morala

⁷ Vidi povijesnu raščlambu u knjizi M. Forsytha, *Unions of States: the Theory and Practice of Confederation* (Leicester, Leicester University Press, 1981), poglavito poglavlja 2 i 3.

predvidjeti zaštita, ili ugovorom ili pomoću međunarodne institucije. Protiv toga je, međutim, činjenica da su gospodarska politika i socijalna politika isprepletene. (Na primjer, nezaposlenost nije samo dio ekonomske jednadžbe, već duboko utječe na ustrojstvo društva.) Ili poljoprivredna politika, koja se danas često smatra potezanjem konopa između interesa poljoprivrednika i potrošača u zemlji i izvan nje, ali i najvažnija odrednica fizičkog izgleda zemlje - u čemu državljani te zemlje imaju različite interese. Ili zamislite državu koja se zbog socijalne pravde udalji od uobičajenog kapitalističkog industrijskog obrasca i uvede, na primjer, radničko vlasništvo. Vjerojatno bi se takva politika morala donekle zaštititi od međunarodne konkurencije, barem time da kapitalna ulaganja ne prepusti hirovitosti slobodnog tržišta.⁸ Svi ti primjeri pokazuju da nacije-države imaju legitimni interes u zadržavanju nadzora nad gospodarskom politikom te govore protiv prijenosa prava na neko nadnacionalno tijelo.

Ne znam kako izbjeći tu, čini se jednu od najvažnijih, dvojbi današnjice. Potreba za stabilnim međunarodnim poretkom je velika, ne samo zbog siromašnih naroda kojima su potrebni otvoren pristup na svjetska tržišta i dugoročno predvidljive cijene.

No tko može odrediti pravo naciji da krene vlastitim putem i uspostavi zaštitne instrumente potrebne za nesmetan hod tim putem, primjerice naciji koja odluči provesti radikalnu politiku zaštite okoliša? Ta se dvojba formalno može riješiti tako da države budu spremne pristati na uvjetni prijenos prava donošenja odluka, ali da zadrže pravo raskida svih sklopljenih kolektivnih ugovora. No to je od male praktične pomoći.⁹

Ta bi se dvojba novčano riješila kad bi međunarodni zakoni, jači od prava naroda na samoodređenje, obvezivali države. To znači da bi država mogla slijediti vlastiti put samo kad bi prije toga izvršila sve obveze prema međunarodnoj zajednici. Budući da se to na prvi pogled može učiniti privlačnim rješenjem, ukratko bih opisao kako ja zamišljam te obveze.

Četiri su vrste nespornih obveza koje države imaju jedne prema drugima, dok je peta donekle sporna. To su:

1) Obveza ustezanja od nanošenja materijalne štete drugoj državi (vojne ili zagađivanjem okoliša koje prelazi državne granice). Dakle, države imaju pravo

⁸ O razlozima sam pisao u članku "Market Neutrality and the Failure of Co-operatives", *British Journal of Political Science*, 11 (1981), 309-29, i *Market, State, and Community*, 3. poglavlje.

⁹ To što neka nacija radi u praksi, nedvojbeno ovisi o tome koliko je njezina politika u skladu s onom odgovarajuće međunarodne institucije. Evo britanskog primjera. Britanska su stranke izvele malu piruetu u odnosima Britanije prema EU. Velikim dijelom porača, laburisti, a posebice njihovo lijevo krilo, sumnjivali su EU kao kapitalistički klub, i tvrdili da će njihovo članstvo ozbiljno otežati provođenje socijalne politike u Britaniji. No u posljednjih desetak godina, stranke su zamijenile mjesta: laburisti smatraju EU utočištem socijalne demokracije, a tačeriistička desnica vjeruje da bi ta gospodarska unija onemogućila Britaniji provođenje politike slobodnog tržišta. Jednom je ljevica "nacionalistička", a drugi put je to desnica. Siguran sam da bi se lako moglo naći mnogo sličnih primjera.

na teritorijalnu cjelovitost i nju druge države ne smiju ni na kakav način fizički ugrožavati.

2) Obveza neiskorištavanja slabijih država, primjerice kad bi neka moćna država prijetila upotrebom vojne sile slabijoj državi kako bi je prisilila promijeniti politiku, ali i sporniji slučajevi gospodarske ovisnosti, kad država A može uništiti gospodarstvo države B tako da, na primjer, odjednom zatraži povrat zajma ili promijeni uvjete trgovine robom koja je najvažnija za gospodarstvo države B. Države su obvezne suzdržati se od upotrebe moći kojom su je podarile okolnosti bez obzira na nastalu neravnotežu moći.¹⁰

3) Obveza pridržavanja svih sklopljenih međunarodnih ugovora, uključujući i one o osnivanju konfederalnih institucija. Moramo razlikovati što je dobro ili poželjno za međunarodnu suradnju te obveze koje je država potpisnica sporazuma o suradnji preuzela, na svoju dobrobit ili štetu. Uskoro ću reći nešto o tome što učiniti kad su obveze iz sporazuma suprotne temeljnim pravima naroda na samoodređenje.

4) Obveza reciprociteta, koja se temelji na uzajamnoj pomoći u trenucima potrebe. Ta se obveza mora poštovati bez obzira na to postoji li formalni sporazum (ako postoji, tad vrijede obveze iz 3. članka). Primjer je konvencija kojom bi se države obvezale poslati humanitarnu pomoć zemljama pogođenima potresom, poplavom ili glađu. Riječ je o neformalnom dogovoru o uzajamnom osiguranju kojim bi štetu nastalu uslijed nepredvidivih prirodnih katastrofa nadoknadile države potpisnice u skladu s njihovim mogućnostima. Svaka bi zemlja bila obvezna tako postupiti u slučaju potrebe.¹¹

5) Teže bi bilo provesti obvezu pravedne raspodjele prirodnih resursa. Razlog takvoj obvezi prilično je jednostavan: postojeća konvencija po kojoj države imaju suvereno pravo nad svim resursima na svom teritoriju osigurava državama koje su bogate resursima nezasluženu prednost nad državama siromašnima resursima. Trebalo bi usvojiti načelo pravednosti prema kojem bi svakom stanovniku zemlje pripadala jednaka količina prirodnih resursa pa bi države imale pravo raspolagati resursima razmjerno broju stanovnika.¹² No, tome se protive dva čimbenika. Prvi je u tome što se vrijednost koju resursima pridaje društvo koje ih posjeduje,

¹⁰ Najbolja raščlamba općeg načela koje se time ugrožava naći ćete u knjizi R. Goodina, *Protecting the Vulnerable* (Chicago, University of Chicago Press, 1985).

¹¹ Može se očekivati da bi se takvi dogovori ubuduće proširili, posebice na slučajeve promjena u okolišu, jer je teško unaprijed predvidjeti kako će određene zemlje u takvim slučajevima biti pogođene. Neizvjesna budućnost omogućuje da takvi dogovori predvide određenu količinu redistribucije, iako nije potrebno da budu redistributivni.

¹² Vidi tekst B. Barryja, "Humanity and Justice in Global Perspective" u knjizi *Democracy, Power and Justice*. Barry se distancira od krajnjih implikacija primjene tog načela neposredno u korist poreza na BND i vađenje minerala.

¹³ Najradikalniji je u tome Israel Kirzner, koji tvrdi da osoba koja otkrije stanoviti resurs u moralnom ga smislu i stvara. "Ono što nitko ne smatra vrijednim uzeti jest bezvrijedno; ekonomski - i moralno - ono ne postoji. Otkrijem li prirodni resurs, shvatim

razlikuje od njihove "globalne vrijednosti" izmjerene (najvjerojatnije) iznosom koji bi postigle na međunarodnom slobodnom tržištu. Drugi je u tome da resursi ne rastu na drveću: treba ih otkriti, izvaditi i preraditi, a svaka ta faza košta.¹³ Nema dakle jednostavnog odgovora na pitanje koliko resursa stanovito društvo ima (imate li ugljen ako je preskup za vadenje ili ako nemate potrebnu tehnologiju za njegovo vadenje?) Naizgled jednostavna činjenica "globalne jednakosti resursa" rastaće se suočena s tim problemima.¹⁴ Ipak možemo reći da među narodima postoji očito nepravedna neravnopravnost - a najočitiji je jaz između onih s velikim zalihama nafte i onima bez zaliha - i to se mora nekako ispraviti. Dakle, države bogate resursima obvezne su pomoći državama koje to nisu i koje zato imaju gospodarske poteškoće.

Posljedica je takvog stajališta o obvezama međunarodne pravedne raspodjele, da bi nacije-države imale visok stupanj slobode u određivanju socijalne politike. Taj je zaključak drukčiji od onog Charlesa Beitzza, koji se zalaže da se u međunarodnoj zajednici primjenjuje Rawlsovo razlikovno načelo.¹⁵ Iz Beitzova bi se stajališta moglo zaključiti da države imaju obvezu prihvatiti da neka druga zemlja diktira njihovu gospodarsku politiku ako se to pokaže najdjelotvornijim načinom podizanja životnog standarda najsiromašnijih pripadnika siromašnijih država. Bogatije države nisu obvezne pomagati siromašnijim državama (iako im nije zabranjeno to činiti iz humanitarnih ili drugih razloga). Obveze pod broj 1 i 2 zapravo znače da se od država traži da poštuju autonomiju drugih država. Obveze broj 4 i 5 zahtijevaju preraspodjelu u posebnim okolnostima, a ne općenito. Dakle, države bi mogle provoditi različitu gospodarsku politiku - neke će se orijentirati na rast, neke uglavnom na očuvanje resursa i tako dalje.

Treću je obvezu potrebno pobliže protumačiti. Tvrdim da nacije-države imaju pravo same odlučiti koja suverena prava trebaju zadržati a koja mogu prenijeti na neku konfederalnu ili međunarodnu agenciju. Što ako se država obveze prenijeti pravo a poslije shvati da ga želi natrag? (Pod pretpostavkom da joj konfederacija ne želi vratiti to obilježje suvereniteta.) Ako je to pravo nužno za nacionalno samoodređenje, može se žrtvovati savezništvu.¹⁶ Jedan od razloga tome jest da se u međunarodnoj zajednici okolnosti mogu promijeniti u toliko

li njegovu potencijalnu vrijednost, znači da sam ga stvorio." (I. Kirzner, *Discovery, Capitalism, and Distributive Justice* (Oxford, Blackwell, 1989), str. 155. Nisam pristaše tog mišljenja; mislim da je istina negdje na pola puta između tog pristupa i onog o "Božjem daru s neba", koji prirodne resurse smatra nečim što samo treba uzeti i upotrijebiti.

¹⁴ Jednakost resursa je ideal pun poteškoća kao što sam napisao u tekstu "Equality" u knjizi G. M. K. Hunta (red.), *Philosophy and Politics* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990). Pokušaj da je se ostvari na globalnoj, a ne državnoj razini samo povećava probleme.

¹⁵ C. Beitz, *Political Theory and International Relations* (Princeton, Princeton University Press, 1979), treći dio.

¹⁶ Što bi stručnjaci za međunarodno pravo, nekadašnji i današnji, rekli o tome?

mjeri da razlozi za stupanje u savez više ne postoje - recimo da je savez sklopljen kako bi osigurao obranu od zajedničkog napadača, no ta se prijetnja smanjila, a država D je suočena s novom prijetnjom izvana, dok druge članice nisu; u tim okolnostima država D s pravom povlači svoju vojsku iz saveza ako je to potrebno kako bi otklonila novu opasnost. Ne smatram da je takav postupak poguban za ideju konfederacije. Konfederacije se održavaju na uzajamnoj koristi i na sankcijama, gospodarskim i inim, koje članice mogu nametnuti onima koji istupe bez valjanog razloga. Dopustiti državama rezidualno pravo povrata svojih suverenih prava u slučaju da to smatraju nužnim ne znači da savez ne obvezuje.

Dosad sam govorio o tome od čega se sastoji međunarodna pravda kako bih pokazao koliko ona može ograničiti nacionalna suverena prava. Može se reći da se te tvrdnje donekle vrte u krug, jer smo počeli s neovisnim državama a zatim govorili o tome koje obveze one moraju zadovoljiti u odnosu na druge države. No ja sam uvjeren da više ljudi ima suprotan pristup - počinju s globalnim načelima (primjerice razlikovnim načelom koje je zastupao Beitz) kako bi pokazali da su okolnosti u međunarodnoj zajednici takve da opravdavaju takav pristup. Ili, ako je netko Rawlsov pristup, prelaze li odredbe pravde prema Rawlsovom shvaćanju nacionalne granice?¹⁷

Dosad sam govorio o pravim nacijama-državama i o tome što suverenitet i konfederacija znače u tim okolnostima. U zaključku bih se zapitao što bi se dogodilo kad se granice nacije i države ne poklapaju, što se često događa u današnje doba. Treba li mijenjati državne granice da bi se točnije poklopile granice nacije i države, ako je to uopće moguće?

Zanimljivo je da liberali imaju dva oprečna odgovora na to pitanje.¹⁸ Jedan kaže da je potrebno samo paziti da se vlasti pošteno odnose prema svojim podanicima - da štite prava, osiguravaju slobodu i djelotvorno upravljaju društvom. Tako problem granica postaje sporedan u usporedbi s pitanjem pravde u širem značenju: kakav će raspored političke moći osigurati pravednu politiku? Drugi je odgovor liberala da je pristanak naroda najvažniji i da granice trebaju biti ondje gdje kaže narod. To znači da svaka manjina u svakoj državi ima pravo glasovati za odcjepljenje, pod uvjetom da je spremna dopustiti drugim manjinama jednako pravo i tako unedogled: državne granice se određuju voljom većine stanovnika nekog područja.

Nijedno od ovih stajališta ne shvaća nacionalnost kao važno mjerilo prema kojem bi se određivale državne granice. Iz moje prve tvrdnje slijedi da bismo je morali shvatiti ozbiljno i kadgod je moguće odrediti državne granice tako da su nacije politički ujedinjene pod jednom vlasti i da u državi živi samo jedna nacija. Ako vam to s obzirom na postojeće stanje zvuči utopijski, možda će zvučati manje utopijski kad kažem nekoliko riječi o razlici između etniciteta i nacionalnosti.

Etnički identitet, za razliku od nacionalnog identiteta, kulturna je kategorija i nema nužno političku komponentu. Smatrati se pripadnikom određene etničke skupine znači identificirati se sa supripadnicima na temelju zajedničke povijesti,

¹⁷ Barry u tekstu "Humanity and Justice" sumnja u to.

¹⁸ Vidi Barryjev tekst, "Self-Government Revisited", str. 126-30.

jezika, religije. Skupina okupljena na tim temeljima može, ali i ne mora, razviti političke aspiracije i tako prijeći granicu između etniciteta i nacionalnosti. Nije teško naći primjere nacija-država koje obuhvaćaju nekoliko etničkih skupina koje ne žele političku autonomiju. SAD je za to najpoznatiji primjer, no ima još takvih zemalja, primjerice Švicarska. U toj je zemlji zajednički nacionalni identitet važniji od posebnih etničkih identiteta i na stanovit način pobija želju za političkom autonomijom.¹⁹ Dva su uvjeta potrebna da bi se takav ustroj održao. Prvi da se prema svim etničkim skupinama državne ustanove pravedno odnose - pravedno štite zakone, pravedno raspodjeljuju resurse potrebne za preživljavanje etničke skupine kao posebnog entiteta (na primjer, ako vjerske škole dobivaju državne dotacije, tada ih moraju dobiti SVE vjerske škole). Drugi je uvjet da se nacionalni i etnički identitet moraju dovoljno poklapati, tj. nacionalni identitet ne bi smio uključivati obilježja odbojna identitetu etničke skupine, a etnički identitet obilježja koja podrivaju nacionalni identitet. Neuspješni su primjeri kad nacionalni identitet uključuje snažnu odanost jednoj religiji dok etnička skupina ima suprotna stajališta ili slučajevi kad su za osjećaj nacionalne pripadnosti bitne povijesne borbe u kojima je neprijatelj bila nacija čiji su potomci pripadnici te etničke skupine - primjerice, ruska manjina u Poljskoj.²⁰

Shvatimo li razliku između etniciteta i nacionalnosti i mogućih odnosa između njih, izbjeći ćemo pojednostavljeni zaključak da svaka etnička skupina ima pravo na svoju državu ako to želi. Potreba za prekrajanjem granica ukazat će se isključivo u slučajevima kad dvije različite nacije žive u sklopu iste političke vlasti a takvo stanje se često može preduhitriti tako da se ne dopusti da se etnički identiteti razvijaju u nacionalne. To se donekle može postići tako da država pravedno postupi prema etničkim skupinama. Teži je problem odnos između identiteta etničke skupine i nacije. S jedne strane, nacionalni se identitet mora očistiti od obilježja odbojnih određenoj manjinskoj skupini (tako da se, naprimjer, uvedu dva ili više službena jezika, ili da se državne ustanove distanciraju od jedne religije). S druge strane, država ima legitimni interes da oblikuje etničke identitete tako da se što više uklape u nacionalni identitet (naprimjer, može tražiti da škole poučavaju nacionalni kurikulum zajedno s predmetima koje traži

¹⁹ To ne znači da etničkim skupinama nedostaje političkih ambicija; one žele biti zastupljene u zakonodavstvu, imati predstavnike koji će se boriti za etničke interese, no te se ambicije kanaliziraju kroz postojeće institucije nacije-države.

²⁰ Taj je primjer tek pretpostavka, no pogledajmo stvarni slučaj - položaj Albanaca na Kosovu u sastavu Jugoslavije. Područje koje oni nastanjuju povijesno je srce Srbije. Ondje je polje na kojem se 1389. godine odigrala kosovska bitka, najvažnija bitka između Srba i vojske otomanskog carstva. Posljedica te bitke bila je da su Albanci pali pod tursku vlast. "U ljeto 1989. godine, 28. lipnja, srpska komunistička partija i srpska pravoslavna crkva organizirali su zajedničku proslavu šestote obljetnice kosovske bitke. Stotine tisuća Srba okupile su se na povijesnom polju, a Albanci su ostali kod kuće. Protivno strahovanjima, ta proslava nije izazvala fizičke obračune između Srba i Albanaca." (K. Gerner i K. Nystrom, "Nationalist Challenges to State Integrity" u knjizi R. J. Hilla i J. Zielonka, *Restructuring Eastern Europe* (Aldershot, E. Elgar, 1990, str. 140). S obzirom na takvu povijesnu pozadinu, ne čudi da su Albanci razvili nacionalni identitet različit od jugoslavenskog u kojoj je Srbija bila hegemon.

određena etnička skupina).²¹ Odnos između etniciteta i nacionalnosti nije statičan: mogu se udaljiti, ali se i pomoću uzajamnih ustupaka približiti.

Pretpostavimo da predstavnici skupine S traže odcjepljenje od države D i mogućnost osnivanja vlastite države. Prije nego što se pristane na taj zahtjev, mora se ispitati je li zaista riječ o stvaranju nacije-države. Najprije se moramo uvjeriti da skupina S ima poseban nacionalni identitet, tj. da su njezin identitet i identitet većinske skupine nespojivi. To nije tek pitanje trenutačne siline osjećaja pripadnika skupine S, nego i razloga koji su u pozadini njihova zahtjeva. Zatim, trebali bismo se uvjeriti da na teritoriju koji traži skupina S ne žive manjine čiji su identiteti nespojivi s identitetom skupine S, jer umjesto da se odcjepljenjem stvori solidna nacija-država, ona bi postala još jedna mnogonacionalna država u malom. Ni ovaj put to nije pitanje tek siline osjećaja tih manjina. Manjine se mogu usprotiviti jer bi u budućoj državi S izgubile određene povlastice koje uživaju u državi D. No ako bi uspjeli dokazati, naprimjer, da je njihov etnički identitet razmjerno siguran u državi D, ali bi bio ozbiljno ugrožen u državi S, to bi bio dobar razlog da se ne udovolji zahtjevu skupine S.²²

Besumnje ima još preduvjeta koje valja ispuniti prije nego što se manjini može dopustiti osnutak vlastite države. Nova bi država morala dokazati održivost sposobnošću da osigura teritorij, a ne bi smjela oslabiti matičnu državu tako da joj, primjerice oteža da se vojno brani. Drugi je preduvjet koji se kadšto spominje (primjerice Sidgwick) da se na teritoriju koji se odcjepljuje ne nalazi čitava zaliha nekog važnog prirodnog resursa.²³ Ovdje je potrebno nešto reći: ako se manjina želi odvojiti isključivo zato što smatra da će se obogatiti jer će jedino ona iskorištavati spomenuti resurs, tada se njezinu zahtjevu ne smije udovoljiti. S druge strane, ako je njezin zahtjev za nacionalnom neovisnošću opravdan, ne treba ga onemogućiti zbog problema resursa, pa čak ni kad je zahtjev za neovisnošću donekle potaknut tim razlogom.²⁴ Već smo rekli da, kad je riječ o prirodnim resursima vrijedi opća obveza zemalja bogatih resursima pomagati zemljama u kojima je pomanjkanje resursa izazvalo gospodarske

²¹ O toj temi više se može naći u mojoj knjizi *Market, State and Community*, 11. poglavlje.

²² Ako S može dokazati opravdanost svog zahtjeva za odlaskom iz države D na temelju razlike u identitetima, ali ako i manjine na teritoriju skupine S imaju dobre razloge protiv osnivanja države S, tad načelo nacionalnosti očito nije dovoljno. Takvo je stanje u Irskoj, državi tipa S. Protestantska većina u Sjevernoj Irskoj imala je, i još ima, dobar razlog za odcjepljenje od pretežito katoličke Republike Irske, dok katolička manjina u Sjevernoj Irskoj može s pravom tvrditi da se njihov identitet ne poštuje u protestantskoj državi. Dok na obje strane ne dode do pomaka (a nedavni izbor liberalnog predsjednika u Eireu neočekivan je i pozitivan znak), nijedno rješenje - odcjepljenje ili savez - ne može se prihvatiti isključivo na načelu nacionalnosti.

²³ H. Sidgwick, *The Elements of Politics*, 2. izdanje (London, Macmillan, 1897), str. 228.

²⁴ Na primjer, škotski nacionalizam u kojem su promatrači uočili povezanost između njegova nedavnog procvata i otkrića velikih zaliha nafte na području koje bi se u slučaju odcjepljenja našlo u škotskim teritorijalnim vodama.

teškoće. To što država D ima te resurse ionako je moralno nevažno, tako da se stanovnici države D ne mogu žaliti zbog odcjepljenja skupine S i oduzimanja resursa, osim ako bi time država D pala na prosjački štap.

Osim unutrašnjih preduvjeta, važni su drugi čimbenici kad se odlučuje o zahtjevu za odcjepljenjem, naprimjer pitanje prirode budućeg političkog sustava (koliko će biti demokratski? koliko će poštovati ljudska prava?) S obzirom na poželjnost poklapanja državnih i nacionalnih granica, općenito bi se moglo očekivati da će nacijama-državama biti lakše nego drugim političkim entitetima uspostaviti liberalno-demokratski poredak, no taj zaključak pobijaju suvremeni primjeri autokratskih nacionalističkih poredaka (Iran, na primjer).

U ovom sam tekstu uglavnom govorio o situaciji kad se neka nacionalna skupina želi odcijepiti od suverene države i osnovati svoju, zato što je to u današnje vrijeme i relevantno, ali i iznimno teško. Nacionalno amalgamiranje poput one dvaju njemačkih država vjerojatno neće izazvati probleme osim ako amalgamacija na neki način ne poremeti političku ravnotežu u jednoj ili obje udružene države. U slučaju etničke skupine koja je raspršena u nekoliko država (primjerice Kurdi), načelo nacionalnosti moralo bi se poštovati kod svakog dijela te skupine, pa ako bi svaki dio podržao odcjepljenje, ne bi bilo potrebno posebno dokazivati opravdanost stvaranja sjedinjene države od odcijepljenih skupina.²⁵

Sadašnje je stanje takvo da manjinske skupine u postojećim državama žele postati neovisne ili se pripojiti susjednim državama u kojima je njihova kulturna skupina većinska. Ja podržavam takve zahtjeve, ali pod uvjetom da se odvoji nacionalnost od etniciteta i odcjepljenje dopusti pravim nacionalnim skupinama. Kako to odrediti? To ovisi o povijesti, sociologiji i kulturi, i filozofiji politike nemaju s time ništa. Oni mogu postaviti opća načela, no odluke, od slučaja do slučaja, valja prepustiti onima koji te skupine poznaju iznutra.

²⁵ To je donekle nerealno, jer ako se jednom dijelu skupine dopusti odcjepljenje, to će, gotovo, sigurno izazvati snažne nacionalističke težnje u drugim dijelovima skupine a koje će biti dovoljne da opravdaju njihovo odcjepljenje. Ako se, na primjer, iračkim Kurdima dopusti da stvore vlastitu državu, pretpostavljam da bi Kurdi u Turskoj i u drugim zemljama odmah tražili pripojenje toj državi, što im se ne bi moglo odreći s obzirom na spomenuta načela.

David Miller

IN A MODEST DEFENSE OF NATION-STATE

Summary

Contrary to the prevalent criticism of modern nation-state, the author thinks that it is an institution ethically valid in itself. A nation-state is a political entity in which the boundaries of state and nation coincide. The national identity is a source of communitarian solidarity and trust, essential for the formation of a state. The author thinks that the state, as a means of national self-determination can relinquish many of its functions and delegate them to supranational bodies, under the condition that it can regain them. Certain areas, such as social and cultural policy and certain aspects of economic policy, due to their importance for the preservation of the national identity should remain in the hands of the nation-state. In their foreign policy, states ought to respect several basic norms: renouncing the use of force or other forms of pressure, honouring agreements, solidarity in adversity and reducing the unfair distribution of resources. The author deals with the problem of multinational states and concludes that the separate national groups in principle have a right to secession and the creation of their own state.