

Немања Пурић*

Факултет политичких наука, Београд

BRICS КАО ГЕОПОЛИТИЧКИ АКТЕР – ПОТЕНЦИЈАЛ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНИ РАЗВОЈ

Сажетак

Рат у Украјини нарушио је безбедносну архитектуру и политичке односе у Европи, али је подстакао и промену односа широм света. Руска Федерација и друге државе које су учесници различитих безбедносних комплекса подстакнуте су да појачано делују у различитим регионалним међународним организацијама али и неформалним облицима организовања које учествују у систему глобалног управљања. У том смислу на BRICS је током друге половине 2022. и 2023. године усмерена пажња држава учесница, али и трећих актера попут Сједињених Америчких Држава и Европске уније. BRICS је добио значај као глобални политички актер, али се истовремено суочио са изазовима у погледу хоризонталног ширења и институционалног развоја. Поставља се питање његовог потенцијала за даљу институционализацију у различитим категоријама међународног организовања. Речју, да ли BRICS подстакнут пријемом нових учесница и новим задацима има потенцијал да постане више од неформалног облика организовања? Рад анализира ово питање кроз двоструку осу истраживања. Прво, анализа савремених тенденција у међународном организовању кроз различите теорије међународних односа уз нови институционализам као приступ

* Имејл адреса: nemanja.puric@fpn.bg.ac.rs

нам омогућава да сместимо BRICS у постојећи категоријално појмовни апарат уз заобилажење замке sui generis статуса. Друго, на трагу претходно наведеног, рад анализира досадашњи нестандардни процес институционализације BRICS-а као и принципе укључивања нових учесника. Рад користи упоредни приступ праксе других неформалних облика организовања као и институционализацији тзв. „организација новог типа”.

Кључне речи: BRICS, међународно институционално право, мултилатерализам, неоинституционализам, Рат у Украјини

УВОД

Почетак рата у Украјини значио је и санкције за Русију које су између осталог подразумевале и потенцијалну суспензију у различитим међународним организацијама. Током првог периода, суочена са претњом искључења из Савета Европе, Русија је превентивно донела одлуку о иступању (CM/Res(2022)2). Такође резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација, Русији је суспендовано чланство у Савету за људска права, помоћног тела Генералне скупштине (GS A/ES-11/L.4). Промена односа у Европским регионалним организацијама и Уједињеним нацијама подстакла је Русију да се окрене другим мултилатералним аранжманима, пре свега азијским регионалним организацијама, али и неформалним облицима организовања који окупљају посебно заинтересоване државе. У том смислу BRICS као пример неформалног облика организовања постао је предмет интересовања Русије, али и фокус међународних односа у претходне две године. Одређени број држава широм света изразио је жељу за учешћем у овој мултилатералној форми, што је подстакло државе учеснице да на Самиту у Јоханерсбургу по први пут представе документ у којем промовишу принципе проширења BRICS, али и наглашавају значај будуће институционализације. На тај начин, у академском смислу BRICS постаје предмет интересовања међународног инситуционалног права. Процес институционализације неформалних облика организовања у циљу ефикаснијег функционисања предмет је опсежних дебата и

истраживања. Стога, циљ овог истраживања је да представи проблеме у функционисању међународних организација који су подстакли државе да се окрену неформалним облицима организовања, али и место неформалних облика организовања на спектру међународног организовања. На тај начин бићемо у могућности да се осврнемо на циљеве BRICS-а у измењеним међународним околностима и оценимо ефикасност њихове стратегије даље институционализације. Додатно, бићемо у могућности да оценимо да ли је поменута стратегија карактеристична искључиво за BRICS или је део ширих тенденција развоја мултилатерализма.

ПАРАДОКС МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Упоредо са развојем међународног организовања, од тренутка креирања првих модерних међународних организација конституисало се и развијало међународно институционално право као део међународног јавног права. Током прве фазе развоја међународних организација са, у поређењу са данашњим степеном развоја, примитивном инситуционалном структуром, институционално право третирано је као „право коегзистениције”. Прецизније, актери међународних односа биле су државе, а међународне организације искључиво форум у оквиру ког се одвијала интеракција. Појачан степен такве интеракције нужно је условио развој процедура и правила који би уредили несметане активности (Klabbers 2002, 17). Иако је развој међународних организација у поређењу са политичком формом каква је држава трајао кратко, од друге половине XIX века до данас, процес институционализације и изградње међународног институционалног права достигао је свој оптимум, односно формиран је систем међународног организовања са међународним организацијама као најразвијенијом формом.

Развој међународних организација текао је у два правца. Међународне организације техничког типа, настале су раније и развијале се брже, а њихов брз процес институционализације био је условљен пре свега облашћу деловања; државе су лакше прихватале могућност решавања техничких питања на међународном нивоу, а успех решавања ових питања отворио је могућност развоја организација у другом правцу – међународних организација општеполитичке природе. Прва организација тог типа, Друштво народа, поставила је општеприхваћене стандарде институционализације у погледу

организационе структуре, процедура доношења одлука као и начина решавања спорова, што представља основу функционисања сваке савремене међународне организације. За креирање такве организације од пресудног значаја био је тренутак међународних односа, односно слом система равнотеже снага и прелазак на систем колективне безбедности. Контекстуализовано, нови систем међународних односа подстакао је државе и омогућио им креирање такве међународне организације. Идејни, али не и правни наследник Друштва народа, Организација уједињених нација, у организационом смислу је доказ еволутивне природе међународних организација. Структура и процеси доношења одлука представљају исправљене аномалија доказаних у пракси Друштва народа, пре свега у домену социоекономских питања, као и побољшаној превенцији сукоба. Уједињене нације у институционалном смислу послужиле су као пример другим међународним организацијама универзалног карактера, пре свега специјализованим агенцијама и посебно повезаним организацијама из Система УН, али и различитим регионалним организацијама општеполитичке природе. Ипак, досадашња пракса показала је различите слабости међународних организација које директно утичу на њихову релевантност али и потенцијал алтернативних облика сарадње. Проблеми у функционисању међународних организација односе се на њихов животни циклус као и на стање хиперинституционализације.

Прво, када говоримо о животном циклусу међународних организација, важно је нагласити да се у теорији међународне организације оснивају са намером да трају неограничен временски период, те да су врло ретке међународне организације које у оснивачком уговору имају одредбу о временском трајању.¹ Ипак, исто као и државе, међународне организације нестају, а пракса њиховог проучавања показала нам је да њихов животни циклус можемо поделити у четири фазе: 1. инситуционализација; 2. развој; 3. слабљење; 4. нестанак (Dijkstra 2019, 7). Наравно, највећа пажња посвећена је фазама институционализације и развоја, а разлог лежи у чињеници да услед великог броја организација различите величине, историје и области деловања, институционално право има главни задатак да креира кохерентан систем класификације, односно да нам

¹ Свакако најпознатији пример организације ограниченог временског трајања јесте Европска заједница за угаљ и челик чији оснивачки уговор предвиђа њено трајање у периоду од 50 година.

укаже на законитости њиховог постојања и деловања (Koremenos, Charles, Duncan, 2001, 762). Управо овај предмет истраживања међународног институционалног права усмерава нас на изучавање оснивачких уговора, правила процедуре међународних организација као и чланства (Amerasinghe 2005, 15), а узимајући у обзир да је једна од законитости функционисања организација и посебно отежана процедура измене оснивачких уговора, деловање и стварно стање међународних организација се може битно разликовати од правила које читамо у оснивачким уговорима. Управо у методу изучавања лежи слабост међународног институционалног права да проучава трећу и четврту фазу, а различити аутори наглашавају парадокс институционалног права које тежи проучавању међународних организација изван контекста међународних односа, односно окружења у којем међународне организације делују (Klabbers 2008, 14).

Чак и уколико померимо фокус проучавања на праксу међународних организација, поново се суочавамо са истим проблемом. Група аутора нуди другу перспективу, инсистирајући на тези да животни циклус организација није линеаран, како смо претходно навели, већ се може развити у више праваца; након климакса организације се потенцијално могу развити у четири правца: наставак развоја, нестанак, инертност и промена (Gray 2020, 32). Можемо идентификовати два позитивна правца, *наставак развоја* где међународна организација успева да одговори на изазове деловања у међународним односима, као и *промену*, где међународна организација успева да се прилагоди ситуацији у којој су се међународни односи променили у толикој мери, да област деловања и задаци наведени у оснивачком уговору постају ирелевантни, те успева да себи пронађе нове задатке. Негативни, ретроградни правци су *инертност* у којем међународна организација у најбољем случају не успева да одговори на све циљеве из оснивачког уговора, а у најгорем не успева да одговори ни на један задати циљ, и *нестанак*, када међународна организација и даље има секретаријат и званично постоји, али у пракси не делује или престаје званично да постоји, односно гаси се одлуком држава чланица.

Проблем проучавања лежи у чињеници да када организација у току свог животног циклуса уђе неку од претходно идентификованих негативних фаза, најмалобројнија категорија су оне организације које су званично престале да постоје. Према опсежном истраживању

Јулије Греј (*Julia Gray*), највећи број организација се налази у тзв. „зомби фази”, односно фази неактивности. Квантификовано, од 1950. до 2018. године, 52% организације је наставило свој живот, 10% је формално угашено, а 38% се налази у стању неактивности (Gray 2020). Наравно поставља се питање институционалних трошкова, односно разлога зашто организације и даље постоје уколико не врше своју функцију? Према одређеној групи аутора одговор лежи у интересима службеника међународних организација, односно њиховим личним интересима да организација одржи своје (минималне) активности (Strange 1998). Иако је ова аргументација у основи тачна, потребно је да дубље анализирамо узроке овог проблема. Прво, не смемо занемарити чињеницу да говоримо о типичним међународним организацијама које задржавају међувладин приступ. Прецизније, државе чланице су те које међународне организације оснивају, креирају њихове циљеве и област деловања, али и одлучују о њиховом гашењу. Оне могу донети формалну одлуку о престанку постојања организације, а уколико би заиста таква намера била опструисана од стране службеника међународне организације, државе чланице чином иступања могу свести чланство у међународној организацији испод институционалног минимума за функционисање. У том смислу, државе остају најважнији доносиоци одлука о правцу развоја међународне организације. Одговор лежи управо у интересу држава чланица да одрже постојање међународне организације. Област деловања међународне организације има директан утицај на њен потенцијал развоја и релевантност у датом тренутку. Једноставније речено, приликом основања међународне организације није могуће предвидети до ког тренутка ће област деловања бити релевантна за међународну сарадњу, а затим и у ком тренутку може доћи до реafirмисана одређеног питања у међународним односима. У том смислу релевантно је негативно искуство са Међународном организацијом за избеглице (IRO), специјализоване агенције Уједињених нација настале након краја Другог светског рата. Проблем избеглица, примаран након краја рата изгубио је на значају, а организација је престала да постоји 1952. године када је за решавање проблема избеглица кандидована нижа институционална форма, Високи комесар за избеглице (Sękowski 2017, 120). У међувремену, ово питање неколико пута је актуелизовано на међународном нивоу, а постојећи инструменти чине се као неадекватни. Дакле, један од подстицаја за постојање

организација у стању неактивности јесте лакши процес њиховг реактивирања једном када је проблем поново актуелан. Додатни подстицај за одражавње међународних организација у овом стању јесте чињеница да гашење међународне организације представља неуспех међународне сарадње у датој области за државе чланице.

Други проблем савременог деловања међународних организација који смо идентификовали јесте њихова хиперинституционализација. Еволутивна природа међународних организација омогућила им је да се прилагођавају међународним односима у институционалном смислу ради лакшег и ефикаснијег функционисања. Међународно институционално право, са задатком да идентификује, анализира и класификује законисти у функционисању међународних организација показало нам је да нове процедуре доношења одлука које су за циљ имале исправљање аномалија негативно утичу на ефикасност међународних организација. Већинско гласање иако ефикасније од једногласност, утиче на легитимитет (необавезујућих) одлука и вољу држава чланица да их у пракси и спроводе. С друге стране, процедура доношења одлука консензусом, промовисана у циљу јачања моралне обавезе спровођења одлука чини сам процес спорим, а организације онемогућава да делују у складу динамиком међународних односа (Пурић 2020, 192).

Такође, током историје развоја међународних организација начин третирања питања чланства, могућности иступања, преноса надлежности са државе на међународну организацију и санкција утицале су мотивишуће, односно демотивишуће за државе да постану чланице или чак формирају међународну организацију. Додатно, проблем области деловања и институционалног дизајна какав нуди међународна организација неретко су довођени у везу. Свакако најпознатији пример представља Међународна трговинска организација, коју је након неуспеха креирања заменио Генерални споразум о царинама и трговини (Trofimov 2012). Форма организације и њен институционални дизајн у датом тренутку били су демотивишући за државе.

Међународне организације иако остају најважнија форма међународног организовања, показале су одређене слабости у функционисању, што је резултирало одређеним степеном кризе у њиховом формирању и повременим окретањем алтернативама о чему ћемо говорити на наставку истраживања.

СПЕКТАР МЕЂУНАРОДНОГ ОРГАНИЗОВАЊА

Иако смо претходни део у потпуности посветили међународним организацијама и њиховим институционалним слабостима, важно је нагласити да су међународне организације само део спектра међународног организовања, а у сваком случају најмногбројнија група. Такође, у смислу институционалних аспеката их можемо карактерисати и као стандард према којем меримо степен институционализације других форми међународног организовања. Међутим, иако се институционално право развило као посебна дисциплина у оквиру међународног јавног права, и даље има одређених проблема у креирању јединствене, кохерентне дефиниције која би обухватила све ентитете које третирамо као међународне организације.

Различити аутори нуде различите дефинице у погледу обима и минимума институционализације који се захтева од међународних организација. Минималистичке дефиниције нуде објашњење да су међународне организације „формални ентитет који има државе чланице и стални секретаријат или други индикатор институционализације попут седишта или сталног особља” (Pevehouse, Nordstrom and Warnke 2004, 103). С друге стране, максималистичке дефиниције захтевају већи број експлицитно манифестованих елемената, попут дефиниције која наглашава да је „међународна организација трајан облик међународне сарадње између чланица, које су по правилу државе; она настаје и делује на основу сагласности њихових воља испољених у међународном уговору или на сличан начин, има бар један стални орган и формално је самостална у односу на државе чланице” (Раћић и Димитријевић 2011, 27). Свакако, захтевани институционални минимум представља оснивачки уговор и стални органи који организацији у поређењу са другим формама међународног организовања даје одлику трајности.

Виши степен међународног организовања представља наднационални тип међународне организације, а Европска унија предстаља једини пример ове, у овом тренутку окарактерисане *sui generis* форме. Међутим, за наше истраживање од далеко већег значаја су форме међународног организовања са нижим степеном институционализације. То се пре свега односи на неформалне облике организовања. Ова форма организовања није била у фокусу инситуционалног права, за разлику од типичних међународних

организација. Оне су током прва три периода развоја међународних организација, закључно са крајем хладног рада, посматране као аномалија, а не као форма међународног организовања са институционалним особеностима. Појава, различитих неформалних облика организовања који су добили епитет „Г група”, пре свега Г20 и Г7 (Г8), привукла је пажњу различитих аутора који покушали да класификују законитости у њиховом функционисању. Иако су синоним за глобално управљање, важно је нагласити да и мале државе формирају сопствене облике неформалног организовања, универзалног и регионалног типа. Примери таквих облика сарадње су Савез малих острвских држава (AOSIS) или Вишеградска група, настала у циљу сарадње држава Централне Европе у процесу приступања Европској Унији.

Оно што карактерише неформалне облике сарадње јесте одсуство било какве институционализације карактеристичне за типичне међународне организације. То се односи на постојање типичног оснивачког уговора, степена обавезности одлука, као и одсуство органа, пре свега секретаријата који би пружио чврсту структуру и одлику трајности. Прецизније, аутори издвајају три кључна елемента за идентификацију неформалног облика организовања. Прво, имајући у виду низак степен инситуционализације, а последично и степена обавезности донетих одлука, потребно је да постоје *експлицитна очекивања о сврси постојања*, односно да све државе јасно комуницирају очекивања и степен потенцијалног ангажмана. Друго, исто као и у случају типичних међународних организација, *државе учеснице* су главни актери сарадње у неформалним облицима организовања, односно и неформални облици организовања задржавају међувладин карактер. Треће, за постојање неформалних облика организовања од пресудног су значаја *редовни састанци*, али без постојања секретаријата карактеристичних за типичне међународне организације (Vabulas and Snidal 2013, 198–199).

Наравно, поставља се питање разлога њиховог постојања и релевантности у међународним односима. Пре свега, потребно је узети у обзир претходно идентификоване слабости међународних организација. Идеја развоја ове форме међународног организовања имала је управо за циљ исправљање ових слабости уз напомену да је потребно имати на уму контекст креирања, односно област деловања неформалних облика организовања. Ови облици организовања нису погодни за техничке међународне организације задужене

за стандардизацију у области у којој делују, као ни међународне организације које доносе велики број обавезујућих одлука за државе чланице. С друге стране, врло су погодне за делиберативне теме, чије се оптерећивање процедурама типичним за међународне организације показало неефикасним.

Стога, државе користе неформалне облике организовања када желе да постигну већу флексибилност у ситуацијама у којима државе нису спремне да се обавезу на одлуке донете на међународном нивоу. У типичним међународним организацијама овај проблем је делимично редукован процедуром доношења одлука консензусом, међутим ова процедура чини организације спорим у настојању да одговоре на динамику међународних односа. Друго, неформални облици организовања нуде државама сарадњу на међународном нивоу без преноса овлашћења. Иако је јасно да чланство у међународним организацијама не значи и губитак суверених надлежности та дебата није у потпуности отклоњена, а неформални облици организовања нуде прихватљиву алтернативу. Треће, један од приоритета савременог деловања међународних организација јесте транспарентност у њиховом раду. Када су осетљиве политике теме у питању, такав начин рада није увек прихватљив за државе чланице, а неформални облици организовања нуде бољу контролу информација. Четврто, неформални облици организовања нуде бржи процес доношења одлука. Пето, хиперинституционализација карактеристична за типичне међународне организације последично значи и повећање трошкова за државе чланице. Изостанак особља у неформалним облицима организовања значи и значи и минималне трошкова за државе чланице (Vabulas and Snidal 2013, 209).

Наравно, имајући у виду историју развоја међународних организација, број типичних међународних организација преобладајуће је у односу на неформалне облике организовања. Ипак, уочена је тенденција неједнаке пропорције у односу на област деловања. Конкретно, када упоредимо четири области међународне сарадње (безбедност, политика, економија и социјална питања), у области безбедности и политичке сарадње постоји већи број неформалних облика сарадње у односу на типичне међународне организације. У области безбедности неформални облици сарадње чине 32%, а међународне организације свега 4% интеракције на међународном нивоу, а у области политике неформални облици сарадње 25% у односу на 14% међународних организација. С друге

стране, у области економије међународне организације чине 51% међународне сарадње, а неформални облици 24% (Vabulas and Snidal 2020, 5).

Дакле, у складу са претходно идентификованим предностима, пракса показује да су неформални облици сарадње погоднији за области које можемо третирати као „флексибилније”, односно области у којима државе и даље фаворизују делиберативни приступ. То нарочито важи за област безбедности у којој државе и даље калкулишу „трошкове суверенитета”. Парадоксално, говоримо о области у којој делују Уједињене нације (Савет безбедности доноси одлуке највишег степена обавезности у свету типичних међународних организација) и НАТО, али и Шангајска организација са сарадњу, највећа регионална међународна организација на свету (Da Haas 2017).

Претходно наведене предности неформалних облика организовања нису доведене у питање ни у теорији ни у практичној интеракцији држава, али је од највишег значаја осврнути се на још једну, можемо рећи парадоксалну тенденцију у развоју. Као што смо претходно нагласили, проблем хиперинституционализације међународних организација мотивисао је државе да креирају неформалне облике организовања како би олакшале сопствену интеракцију. Међутим, анализа функционисања неформалних облика организовања показала је потребу за њиховом инситуционализацијом у циљу ефикаснијег функционисања. Процес институционализације могућ је креирањем оснивачког уговора који неформалне облике организовања ставља у раван међународних организација, али и *ad hoc* креирањем секретаријата и других органа који им дају карактеристику трајности.

Можемо уочити да се губи јасна институционална граница између међународних организација и неформалних облика организовања. Додатни проблем предстаља чињеница да процес институционализације може да траје дуг временски период уз могућност да никада не достигне пун институционални капацитет међународне организације. Свакако најпознатији успешан пример трансформације представља Светска трговинска организација које се трансформисала из Генералног споразума о царинама и трговини (Rauwelyn and Joost 2005). С друге стране, пример никад завршеног процеса трансформације у међународну организацију представља Организација за безбедност и сарадњу у Европи (OSCE/OEBS). Она

поседује сталне органе, али без формалног оснивачког уговора и статуса правног лица (Platise, Steinbruck and Peters 2018, 333). Ипак, OEBS у пракси третирамо као типичну међународну организацију која има важно место у европској мултилатералној архитектури.

Трансформативни процеси из нижег у виши степен међународног организовања за последицу имају креирање нове форме међународног организовања, а која се огледа у појави ентитета које *de facto* третирамо као међународне организације, а који то *de jure* нису. Ову форму можемо третирати као међународне организације новог типа, односно „организације настале из нижих форми међународног организовања које се налазе у процесу институционализације или су у потпуности трансформисане. Иако не испуњавају све конститутивне елементе општеприхваћених дефиниција међународних организација, њихов значај и место у међународним односима сврстава их у *de facto* организације”. Оне представљају *нови* тип међународних организације јер су производ савремене праксе и потребе прилагођавању међународним односима. Иако их савремена литература третира као организације са институционалним недостатком, важно је нагласити да су у питању ентитети који проналазе свој *modus operandi* (односно државе учеснице), задржавајући предност флексибилности неформалних облика организовања уз степен институционализације адекватан тренутку у међународним односима.

Идентификовање ових организација и њихово смештање у спектар међународног организовања у складу је са новим институционализмом као приступом проучавања међународних организација. Оно што издваја нови инситуционализам од основне форме овог приступа јесте што не посматра међународне организације монолитно, односно униформно, већ узима у обзир њихове инситуционалне особености посматрајући их као скуп „формалних и неформалних процедура, норми и конвенција уграђених у организациону структуру политичке или економске природе” (Hall and Taylor 1996, 7). Формална и неформална правила стављена су у исту раван, што нови тип међународних организација третира као равноправног актера типичним међународним организацијама.

BRICS – ПРВИ ЗНАЦИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ

Према оцени аутора, креирање BRICS-а био је комплексан подухват имајући у виду државе учеснице, као и област деловања. Приоритет држава учесница био је превазилажење наратива о растућим економијама и уским интересима и прелазак на свеобухватну политичку сарадњу консолидујући се као међународна институција за редовним састанцима и покривајући теме економије, безбедности, социо-економских питања и образовања (Guergo 2022, 2). Наравно, у контексту нашег истраживања важно је нагласити да државе учеснице BRICS имале за циљ да успоставе међународну организацију. Стога, BRICS нема оснивачки уговор, институционалну структуру односно сталне органе, уско дефинисану област деловања као ни стаус правног лица (Недељковић 2012, 29). Можемо приметити да управо институционална флексибилност омогућава државама учесницама широк спектар тема у циљу јачана сарадње и етаблирања као међународног актера. С друге стране, аутори су различито окарактерисали природу ове сарадње, као *групу, форум, састанак* што је у теоријским расправама на крају резултирало употребом ових речи као синонима (Guergo 2022, 4). Међутим, то не утиче на суштину нашег истраживања; различита употреба претходно наведених речи не утиче на консензус аутора око чињенице да је у питању неформални облик организовања односно група глобалне владавине.

Потребно је осврнути се на први институционални корак, а који се није односио на годишње састанке карактеристичне за овај облик сарадње. У циљу прављења отклона од традиционалних финансијских институција које делују оквиру Система Уједињених нација, BRICS учеснице су основале *Нову развојну банку*. Њена карактеристика била је и чињеница да за разлику од претходно поменутих традиционалних финансијских институција које своје процедуре доношења одлука базирају на финансијком доприносу према систему пондерације гласова, у случају Нове развојне банке све учеснице дају једнак финансијски допринос банци, а последично и равноправно учествују у доношењу одлука (Kirton 2018, 34). Ова банка је „нова” и према алтернативи коју пружа за државе глобалног југа које имају финансијске потребе којима традиционалне финансијске институције нису у могућности да изађу у сусрет, а са друге стране за државе учеснице BRICS то представља прилику за

ширење утицаја у сопственој интересној сфери. Међутим, у складу са претходно изнетим опажањима о процесима институционализације и трансформације у међународне организације, креирање Нове развојне банке не можемо третирати као почетак трансформације у међународну организацију новог типа. Трансформативни процеси уско су везани за основне принципе функционисања међународних организација. То подразумева креирање органа који ће форми дати одлику трајности. То подразумева креирање секретаријата, али и пленарног органа у којем ће бити заступљене све државе чланице односно учеснице. Креирање банке као прве институционализоване форме веома је неуобичајено, али је ипак у складу са циљевима деловања држава учесница на глобалном југу. Такође, показује да у датом тренутку није постојала тенденција трансформације BRICS у међународну организацију.

Рат у Украјини и мултилатерални изазови са којима се суочила Русија подстакли су је да своју пажњу усмери на регионалне организације попут Шангајске организације за сарадњу и BRICS где је усмерена на сарадњу са, за њу важним партнерима. Промовисање ове форме сарадње пре свега од стране Русије и Кине подстакло је државе широм света да изразе интересовање за учешће BRICS. Имајући у виду неформални карактер и изостанак транспарентности (карактеристичан за неформалне облике сарадње), сазнања о заинтересованости великог броја држава пружале су државе учеснице неформалним путем. Према доступним информацијама преко четрдесет држава показало је интересовање за учешћем. Важно је имати у виду да говоримо о пет држава учесница, те да је у датом тренутку било потребно расправити о стратегији проширења. Управо то је и учињено на самиту у Јоханерсбургу 2023. године где су државе учеснице у члану 90. Декларације нагласиле да у складу са „духом BRICS и посвећеношћу инклузивном мултилатерализму, BRICS државе су постигле консензус о принципима, стандардима, критеријумима и процедурама процеса проширења BRICS. Одлучено је да позовемо Аргентину, Арапску Републику Египат, Етиопију, Исламску Републику Иран, Краљевину Саудијску Арабију и Уједињене Арапске Емирате да постану пуноправни чланови BRICS од 1. јануара 2024. године” (Johannesburg II Declaration, art. 90).

Потребно је да пружимо неколико коментара. Прво, иако је неглашено да је постигнут консензус око принципа проширења, сами принципи и правила никада нису објављени, што креира

дипломатску и институционалну несигурност око будућих потенцијални проширења. Анализирајући државе које су наведене, можемо закључити да су о обзир узети економска и политичка моћ, као и регионални приступ, односно заступљеност држава са различитих континената. Овакав приступ је у потпуности у складу са функционисањем неформалних облика организовања какве су групе глобалног управљања, али врло некарактеристичан за међународне организације, које као један од императива свог функционисања имају прецизна правила и принципе проширења. Друго, нису наведени јасни кораци укључења ових држава у сарадњу, што је продубило димензију нетранспарентности у функционисању. Додатно, нови председник Аргентине одмах након ступања на дужност најавио је да Аргентина неће учествовати од 1. јануара у BRICS, што представља још један доказ флексибилности учешћа карактеристичан за неформалне облике организовања. Треће, некарактеристично је да се у декларацији наводи да су државе позване да од 1. јануара 2024. године постану *чланице*, а не *учеснице*. Термин *чланице* карактеристичан је за чврсту форму међународне организације, док за процесе, састанке, форуме, групе глобалног управљања користимо термин *учеснице*. Ипак, овакву екстензивну употребу термина *чланице* не можемо третирати као доказ о намери трансформације у међународну организацију, већ радије третирамо као коментар о значају који су постојеће државе учеснице дале тренутку проширења.

Посебан део декларације под називом „институционални развој” наглашава да државе учеснице „схватају значај даљег јачања BRICS солидарности и сарадње на бази заједничких интереса и кључних приоритета, као и даљег јачања стратешког партнерства. Изражава се задовољство постигнутим институционалним развојем и наглашава се да BRICS сарадња мора да прихвати промене и корак у складу са временом. Наставиће се са постављањем јасних приоритета у заједничкој сарадњи широког спектра, на бази консензуса, са циљем веће ефикасности. Шерпасима се даје задатак даљих редовних преговора о BRICS институционалном развоју, укључујући консолидацију и кооперацију” (Johannesburg II Declaration, art. 87–88).

Иако се наглашава свест о значају институционализације, као и одређене перспективе, поново се не говори о јасним циљевима у том погледу. Свест држава да одрже корак са временом и контекстом

међународних односа јасан је сигнал значаја институционализације у контексту јачања релевантности, али и свести да се број држава учесница повећао на десет, те да би креирање органа који би одржавали ефикасну комуникацију уз минималне институционалне трошкове убрзало процесе сарадње. С друге стране, посвећеност консензусу као јединој процедури доношења одлука не чини се рационалним и компатибилним са идејом институционализације. Консензус као процедура доношења одлука јесте савремена тенденција у међународним организацијама. Међутим, доношење одлука консензусом готово увек има алтернативу у случају да није могуће донети одлуку. Консензус као *једина* процедура доношења одлука карактеристичан је за неформалне облике организовања, а једина организација у којој је консензус ексклузивна процедура доношења одлука јесте Организација за безбедност и сарадњу у Европи, еклатантан пример немогућности завршетка трансформације у типичну међународну организацију. Промовисање консензуса као највишег принципа од стране држава учесница BRICS чини се као некомпатибилно са циљем ефикасне институционализације и циљне оријентисаности која се константно наглашава у самој декларацији.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА – ДА ЛИ ЈЕ BRICS МЕЂУНАРОДНА ОРГАНИЗАЦИЈА НОВОГ ТИПА?

Претходно изнете опсервације о тенденцијама у развоју међународног организовања и контекстуализација са случајем BRICS нам сугерише неколико закључака. Основна идеја BRICS као групе глобалне владавине, иако са широким темама, ипак није била аномалија, већ у потпуности у складу са тенденцијама. Ипак, статистика нам сугерише мању вероватноћу институционализације неформалних облика организовања са доминантном политичком агендом. У том смислу, рат у Украјини и промењени међународни односи убрзали су расправе о потенцијалној институционализацији а државе учеснице BRICS подстакле да стратешки одреде приоритете у хоризонталном и вертикалном развоју.

Ипак, категорија коју уводимо, међународне организације новог типа, захтева прецизне кораке у процесу институционализације који су производ претходних искустава. Иако је важна карактеристика ове категорије на спектру међународног организовања потенцијална ситуација у којој је процес трансформације *трајна одлика*

деловања ентитета, на основу претходно анализираних Декларација из Јоханесбурга, BRICS још увек не можемо третирати као међународну организацију новог типа. У овом тренутку једини јасан елемент потенцијалног процеса институционализације јесте намера држава учесница да на тај начин ојачају своју сарадњу. Први очекивани кораци, креирање секретаријата, пленарног органа који би институционализовао редовне годишње самите, али и даљи кораци у правцу институционализације процеса проширења и правила процедуре државе учеснице квалификовао би BRICS као међународну организацију новог типа. Унутар датог оквира, на основу претходног искуства различитих мултилатералних актера међународних односа, нови *modus operandi* био би детерминисан искључиво захтевима држава учесница.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Димитријевић, Војин, и Обрад Рачић. 2011. *Међународне организације*. Београд: Службени гласник
- Пурић, Немања. 2020. „Савремене тенденције у процесу доношења одлука у међународним организацијама: употреба консензуса и његова ограничења.” *Политичка ревија* 64 (2): 177–198. DOI: 10.22182/pr.6422020.8
- Amerasinghe, Chittharanjan Felix. 2005. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Cambridge University Press.
- BRICS. 2023. “XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration.” Poslednji pristup: 28. januar 2024. <https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf>
- De Haas, Marcel. 2017. “Relations of Central Asia with the Shanghai cooperation organization and the collective security treaty organization.” *The Journal of Slavic Military Studies* 30 (1): 1–16.
- Dijkstra, Hylke. 2019. *Who gets to live forever? An Institutional Theory on the Life and Death of International Organizations*. Mons: ECPR Joint Sessions
- Council of Europe. 2022. “Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the

- Council of Europe.” Poslednji pristup: 28. januar 2024. <https://rm.coe.int/0900001680a5da51>
- Guerrero, Mario Guillermo. 2022. “A Neoinstitutionalist Proposal to Study the BRICS.” *Contexto Internacional* 44 (2022)
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIfG discussion paper No. 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
- Klabbers, Jan. 2002. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press.
- Klabbers, Jan. 2008. “The Paradox of International Institutional Law.” *International Organizations Law Review* 5: 1–23.
- Koremenos Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. 2001. “The Rational Design of International Institutions.” *International Organization* 55 (4): 761–799.
- Larionova, Marina, and John J. Kirton (eds.). 2018. *BRICS and global governance*. New York: Routledge
- Nedeljković, Stevan. 2012. „Diplomatske strategije uključivanja Južne Afrike u multilateralnu formu Brazila, Rusije, Indije i Kine (BRIC).” Master rad. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka
- Pauwelyn, Joost. 2005. *The transformation of world trade*. Mich. L. Rev.
- Pevehouse Jon, Timothy Nordstrom, and Kevin Warnke. 2004. “The Correlates of War 2 International Governmental Organizations Data Version 2.0.” *Conflict Management and Peace Science* 21 (2): 101–119.
- Platise, Mateja and Anne Peters Steinbruck. 2018. “Transformation of the OSCE’s Legal Status.” OSCE: The Legal Framework of the OSCE.
- Sękowski, Pawel. 2017. “Activity of the international community in Europe after the Second World War within the scope of the International Refugee Organization as a model of the aid action towards refugees.” *Securitologia*, 1 (25): 119–139.
- Strange, Susan. 1998. “Why do international organizations never die?” In *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Bob Reinalda and Bertjan Verbeek (eds.). Routledge

Trofimov, Ivan D. 2012. "The failure of the International Trade Organization (ITO): A policy entrepreneurship perspective." *Journal of Politics and Law* 5(1): 56–68.

United Nations. 2022. "GS A/ES-11/L.4 Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council." Poslednji pristup: 28. januar 2024. <https://documents.un.org/doc/undoc/ld/n22/310/50/pdf/n2231050.pdf?token=t7K1wHXicFDCcleR9z&fe=true>

Vabulas, Felicity, and Duncan Snidal. 2013. "Organization without delegation: Informal intergovernmental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements." *The Review of International Organizations* 8(2): 193–220.

Vabulas, Felicity, and Duncan Snidal. 2020. "Cooperation under autonomy: Building and analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 dataset." *Journal of Peace Research* 58(4): 859–869.

Nemanja Purić*

Faculty of Political Sciences, Belgrade

BRICS AS A GEOPOLITICAL ACTOR – POTENTIAL FOR INSTITUTIONAL DEVELOPMENT

Resume

The conflict in Ukraine disrupted the security architecture and political relations in Europe, while also catalyzing a shift in global dynamics. The Russian Federation and other states involved in various security complexes have been prompted to take increased action within different regional international organizations as well as informal organizational structures that participate in the global governance system. In this regard, attention has been directed towards BRICS during the latter half of 2022 and 2023 by participating states as well as third-party actors such as the United States and the European Union. BRICS has gained significance as a global political actor, yet it has simultaneously faced challenges regarding horizontal expansion and institutional development. The question arises regarding its potential for further institutionalization across various categories of international organizations. Specifically, does BRICS, stimulated by the inclusion of new participants and new tasks, have the potential to evolve beyond an informal organizational form? This paper analyses this question through a dual axis of investigation. Firstly, an examination of contemporary trends in international organization through various theories of international relations, alongside new institutionalism as an approach, enables us to contextualize BRICS within existing categorical frameworks while circumventing the

* Email address: nemanja.puric@fpn.bg.ac.rs

trap of sui generis status. Secondly, building upon the aforementioned, the paper analyses the unconventional process of BRICS institutionalization thus far, as well as the principles of incorporating new participants. It utilizes a comparative approach to the practices of other informal organizational forms as well as the institutionalization of so-called “new type organizations”.

Keywords: *BRICS, international institutional law, multilateralism, neo-institutionalism, conflict in Ukraine*
