

ТИРЕ
ИМПП

1949



МЕЂУНАРОДНИ
ПРОБЛЕМИ

INTERNATIONAL
PROBLEMS

No 3/2026 Vol. LXXVIII

Београд

ISSN 0025-8555
ISSN (Online) 2406-0690
UDK 327

CONTENT / ИЗ САДРЖАЈА

Marko VEKOVIĆ

The Orthodox Christian Chessboard,
Game Theory, and Decision-Making
in Orthodox Christianity

Hrvoje ŠPEHAR

The Holy See as a Norm Entrepreneur:
Fraternity, Solidarity, and Secularism
in Pope Francis's Pontificate

Nina SAJIĆ, Aleksandar VRANJEŠ

Discursive Legitimation
and the Politics of OHR Intervention
in Fiscal Sovereignty
in Bosnia and Herzegovina

Veljko BLAGOJEVIĆ, Aleksandar PAVIĆ

The Strategic Logic
of Total Defense in the Age
of Artificial Intelligence:
Algorithmic Resilience

Luis V. PÉREZ GIL

Composition of casualties
in the war in Ukraine as an element
of war propaganda

ИНСТИТУТ ЗА МЕЂУНАРОДНУ
ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

INSTITUTE OF INTERNATIONAL
POLITICS AND ECONOMICS





МЕЋУНАРОДНИ ПРОБЛЕМИ

ISSN 0025-8555

ISSN (Online) 2406-0690

UDK 327

МП, 78 (2026), бр. 3, стр. 583–860

излази тромесечно

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду, Београд, Македонска 25

За издавача

проф. др Гордана МИШЕВ

в. д. директора

Главни и одговорни уредник

др Небојша ВУКОВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

др Ивона ЛАЂЕВАЦ

Секретар

мср Милан ВЕСЕЛИЦА

Издавачки савет

Проф. др Дејан ЈОВИЋ, редовни професор,

Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, председник

Проф. др Драган СИМИЋ, редовни професор, Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Проф. др Младен МИЛОШЕВИЋ, редовни професор, Факултет безбедности Универзитета у Београду

Проф. др Деметриус АНДРЕАС ФЛОУДАС, редовни професор, Хјуз Хол колеџ,

Универзитет у Кембриџу, Велика Британија

Проф. др Роберт ХЕЈДЕН, професор емеритус, Центар за руске и источноевропске студије,

Питсбург, САД

Проф. др Ирена КИКЕРКОВА, редовни професор, Економски факултет

Универзитета Св. Ћирило и Методије, Скопље, Северна Македонија

Др Горан БАНДОВ, научни саветник, Свеучилиште у Загребу, Хрватска

Др Спасимир ДОМАРАДЗКИ, виши истраживач, Институт за Централну Европу, Лублин, Пољска

Др Ана БОЈИНОВИЋ ФЕНКО, редовни професор, Факултет друштвених наука,

Универзитет у Љубљани, Словенија

Проф. др Дражен ДЕРАДО, редовни професор, Економски факултет Свеучилишта у Сплиту, Хрватска

Др Сандро КНЕЗОВИЋ, научни саветник, Институт за развој и меѓународне односе, Загреб, Хрватска

Проф. др Зоран ЈЕФТИЋ, ванредни професор, Факултет безбедности Универзитета у Београду

Проф. др Предраг БЈЕЛИЋ, редовни професор, Економски факултет Универзитета у Београду

Проф. др Дејан МИХАИЛОВИЋ, редовни професор, Универзитет Монтереј, Мексико

Др Марек ХРУБЕЦ, виши научни сарадник, Центар за глобалне студије, Филозофски институт,

Чешка академија наука, Праг, Чешка

INTERNATIONAL PROBLEMS

Уређивачки одбор

- Проф. др Николаос ЦИФАКИС, редовни професор, Одељење за политичке науке и међународне односе, Универзитет на Пелопонезу, Грчка
- Проф. др Миленко ПЕТРОВИЋ, виши предавач, Универзитет Кентербери, Крајсчерч, Нови Зеланд
- Проф. др Син ЧЕН, редовни професор, Институт за европске студије, Кинеска академија друштвених наука, Пекинг, Кина
- Проф. др Слободан МИЛАЧИЋ, редовни професор, Универзитет за право, политичке студије и економију, Бордо, Француска
- Проф. др Дејан ГУЗИНА, редовни професор, Универзитет Вилфрид Лориер, Ватерло, Канада
- Проф. др Тони МИЛЕСКИ, редовни професор, Универзитет Св. Ћирило и Методије, Филозофски факултет – Институт за безбедност, одбрану и мир, Скопље, Северна Македонија
- Др Кристина ГРИСЛЕР, научни сарадник, Андрашијев Универзитет, Будимпешта, Мађарска
- Др Спиридон ЛИЦАС, ванредни професор, Универзитет Македоније, Солун, Грчка
- Др Ивана РАДИЋ МИЛОСАВЉЕВИЋ, ванредни професор, Факултет политичких наука Универзитета у Београду
- Проф. др Драган ЂУКАНОВИЋ, редовни професор, Факултет политичких наука Универзитета у Београду
- Проф. др Вања РОКВИЋ, ванредни професор, Факултет безбедности Универзитета у Београду
- Проф. др Базил ЧИЗЕВСКИ, редовни професор, Универзитет за пословну економију, Познањ, Пољска
- Проф. др Дејан МОЛНАР, редовни професор, Економски факултет Универзитета у Београду
- Др Владимир АЈЗЕНХАМЕР, ванредни професор, Факултет безбедности Универзитета у Београду
- Др Ивана ПОПОВИЋ-ПЕТРОВИЋ, ванредни професор, Економски факултет Универзитета у Београду
- Др Дејана ВУКАСОВИЋ, научни саветник, Институт друштвених наука, Београд
- Др Сања ФИЛИПОВИЋ, научни саветник, Институт друштвених наука, Београд
- Др Александар ГАЈИЋ, научни саветник, Институт за европске студије, Београд
- Др Милан ИГРУТИНОВИЋ, научни саветник, Институт за европске студије, Београд
- Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ, научни саветник, Институт за међународну политику и привреду, Београд
- Др Душан ПРОРОКОВИЋ, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд
- Др Јури КУЛИЊЦЕВ, научни сарадник, Институт за Кину и савремену Азију, Руска академија наука, Руска Федерација
- Др Марина КОСТИЋ ШУЛЕЈИЋ, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд
- Др Милош МИЛЕНКОВИЋ, научни сарадник, Институт за стратегијска истраживања, Београд

Прелом

Сања Баловић

Превод (српски језик) и лектура (енглески језик):

Преводилачка агенција *Language Shop*, Сарајевска 3, Београд

Штампа

Донат Граф доо, Београд

Интернет:

<https://www.internationalproblems.rs/>

У издавању часописа учествује:

Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије

INTERNATIONAL PROBLEMS

SCIENTIFIC JOURNAL PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
POLITICS AND ECONOMICS

МЕЂУНАРОДНИ ПРОБЛЕМИ

НАУЧНИ ЧАСОПИС ИНСТИТУТА ЗАМЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

VOL. LXXVIII

BELGRADE/БЕОГРАД

No. 3/2026

CONTENTS/САДРЖАЈ

Marko VEKOVIĆ, *The Orthodox Christian Chessboard, Game Theory, and Decision-Making in Orthodox Christianity*

Марко ВЕКОВИЋ, Православна шаховска табла,
теорија игара и доношење одлука
у православном хришћанству

587–635

Hrvoje ŠPEHAR, *The Holy See as a Norm Entrepreneur: Fraternity, Solidarity, and Secularism in Pope Francis's Pontificate*

Хрвоје ШПЕХАР, Света Столица као нормативни предузетник:
братство, солидарност и секуларизам
у понтификату папе Фрање

637–692

Nina SAJIĆ, Aleksandar VRANJEŠ, *Discursive Legitimation and the Politics of OHR Intervention in Fiscal Sovereignty in Bosnia and Herzegovina*

Нина САЈИЋ, Александар ВРАЊЕШ, Дискурзивна легитимација
и политика интервенције Канцеларије високог представника
у фискални суверенитет у Босни и Херцеговини

693–745

Veljko BLAGOJEVIĆ, Aleksandar PAVIĆ, *The Strategic Logic of Total Defense in the Age of Artificial Intelligence: Algorithmic Resilience*

Вељко БЛАГОЈЕВИЋ, Александар ПАВИЋ, *Стратешка логика тоталне одбране у добу вештачке интелигенције: алгоритамска отпорност*

747–791

Luis V. PÉREZ GIL, *Composition of casualties in the war in Ukraine as an element of war propaganda*

Луис В. ПЕРЕС ГИЛ, *Структура губитака у рату у Украјини као елемент ратне пропаганде*

793–834

The Orthodox Christian Chessboard, Game Theory, and Decision-Making in Orthodox Christianity

Marko VEKOVIĆ¹

Abstract: After the Russian invasion of Ukraine began in 2022, it became obvious that a host of issues are being fought out within Orthodox Christianity. Nevertheless, we lack deep knowledge of the forces driving these events and how we should understand them. That is why in this paper I propose the concept of an “Orthodox Christian Chessboard,” a model that maps the (geo)political interactions among autocephalous Orthodox Churches as strategic actors within a complex political-religious landscape. As such, this paper conceptualises Orthodox Christian Churches as players in a game-theoretical model, a tool well suited for explaining their behaviour in the international arena. Focusing on the case of the Church autocephaly dispute in North Macedonia, which was finally resolved in 2022, this paper shows that all involved actors behaved rationally and strategically.

Keywords: Orthodox Christianity, game theory, decision making, Orthodox Christian Chessboard, North Macedonia, autocephaly.

If game theory were Orthodox Christianity,
its slogan would be *No Church is an island*.²

Introduction

Orthodox Christianity, alongside Catholicism and Protestantism, represents one of the three major branches of Christianity and comprises approximately

¹ Associate Professor, University of Belgrade – Faculty of Political Science, Belgrade, Serbia.
E-mail: marko.vekovic@fpn.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3850-7432>.

² This is a paraphrase of Dutta’s (1999, 3) words: “If game theory were a company, its slogan would be *No man is an island*”.

260 million adherents, the majority of whom are located in the region of Eastern Europe (PEW 2017, 6).³ Among other things that make it a distinct religious tradition, it is important to mention that, unlike other Christian denominations, Orthodox Christianity is organized “as a communion of different autocephalous (independent) churches and have no central body of governance” (Veković and Jevtić 2019, 592; see also, Coleman 2020; Bordeianu 2020; Šljivić and Živković 2020; Grdzeliidze 2023; Leustean 2011). The term “autocephalous” comes from the Greek *αυτοκέφαλος* and means that the subject has “its own head and is therefore independent and autonomous,” or “self-heading” (Veković and Jevtić 2019, 592). In practical terms, if a Church is autocephalous, it means its highest-ranking bishop (usually holding a title of a Patriarch, but also that of an Archbishop) reports to no higher earthly authority, can consecrate the Holy Chrism, resolve all internal problems on its territory, and can choose and elect its own clergy. Nevertheless, “While each autocephalous Church acts independently, they all remain in full sacramental and canonical communion with one another” (Solik, Filakovsky and Baar 2017, 121; see also Kalkandjieva 2024; Jović 2023). At this moment, the Orthodox Christian world comprises fourteen autocephalous,⁴ i.e. independent, Churches.⁵ However, one important socio-political consequence of this organisational structure is that Orthodox

³ This estimate includes an estimated 20% of Oriental Orthodox Christians, concentrated primarily in Africa and the Middle East (most notably in Ethiopia, Egypt, and Eritrea), with additional communities in Armenia, Syria, and India, thus leaving the number of Eastern Orthodox Christians at approximately 208 million. Oriental Orthodox Christians are often labeled as “non-Chalcedonian” Churches, as they teach that Jesus Christ has one unified divine-human nature. By contrast, Eastern Orthodoxy, Catholicism, and Protestantism, hold to the teaching that Christ is one person in two natures (fully divine and fully human) as affirmed at the Council of Chalcedon in 451 AD. See more, Veković 2022, 51.

⁴ The number of Churches is a contested topic in Orthodox Christian community. Some Orthodox Christian Churches recognizes Orthodox Church in America (OCA) and the Orthodox Church of Ukraine (OCU) as autocephalous, while others do not. Also, there is a dispute about the status of the Macedonian Orthodox Church. See, Jović 2023.

⁵ It should be noted that Orthodox Christianity have other organizational units besides autocephalous Churches. These are autonomous Churches, or exarchates. For the purposes of this paper, I will focus solely on autocephalous churches within Orthodox Christianity, and on those Churches that remained in the holy communion after the Ecumenical Council of Chalcedon in 451 AD. See fn. 2 of this paper, and for more details see Clendenin 2003, Roussos 2009.

Christian Churches are closely related and intertwined with the political development of nation states in the region, as well as with the identity, culture, and tradition of the people. That is why Orthodox Christian Churches nowadays present an important political actor in their respective countries, often very closely intertwined with the state, but also in the region of Eastern Europe (see for example, Ramet 2026; Veković 2021a, 2021b; Veković, Kovačević and Arandjelović 2025; Fox, Veković and Zellman 2026a, 2026b; Metreveli 2021; Papkova 2011; Makrides 2018; Roudometof 2019).

Nevertheless, the internal unity of Orthodox Christianity is a very contested topic that is mostly dependent on the relationships between different Orthodox Christian Churches (hereafter, OCC). The internal (political) dynamics of Orthodox Christianity became particularly important after the Russian invasion of Ukraine started in 2022, and soon after it became obvious that a host of issues are being fought out within this tradition. Internal crisis and stark lines of cleavage within Orthodoxy can be seen in numerous examples. Most notably, the 2016 Holy and Great Council of the Orthodox Church in Crete showed vividly that the internal unity of Orthodox Christianity is at least questionable (see Prodromou 2021; Leustean 2018). Furthermore, several autocephaly demands across the Orthodox Christian world are causing troubles and trembles in the community (see Baar et al. 2022; Veković and Jevtić 2019; Mudrov 2019), while the current developments in Africa cause additional splits among OCCs (see Kolstø 2025; Suslov 2024). And yet, while the literature in this field is growing in the last decade at least (see Rimestad and Saggau 2025), we still lack deep knowledge of the forces driving these (geo)political events, and how we should understand them.

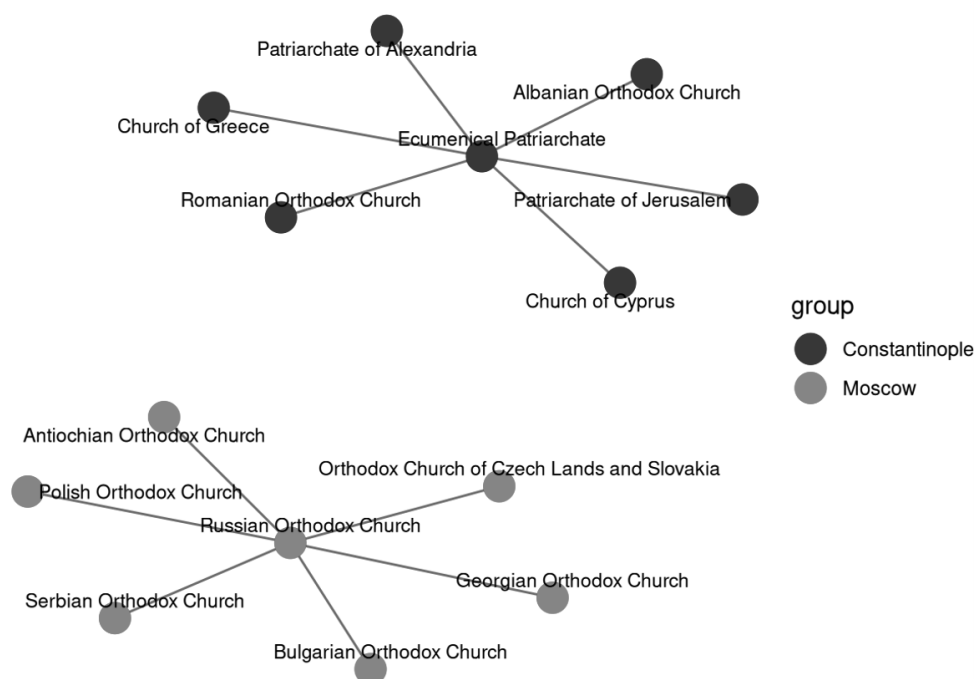
Thus, compared to the vast body of literature that discuss the politics and political behavior of OCCs in their respective countries or regions (see, Stavrakakis 2003; Radić and Vukomanović 2014; Prodromou 2004; Zrinščak, Veković and Olson 2026; Papkova 2011; Knox 2005; Veković 2021a, 2021b; Makrides and Roudometof 2010; Metreveli 2021), the problem that this research tackles is the decision-making of OCCs in the international arena. In order to do so, in this paper I suggest the novel concept of *the Orthodox Christian Chessboard* that vividly shows the geopolitical alignment of OCCs in the post-Russo-Ukrainian war, but also that the OCCs in the international arena behave rationally and strategically. Consequently, I argue that game-theory as a tool ideally suited for exploring their decision-making. As a vivid example of how the

Orthodox Christian Chessboard works, in this paper I use the 2022 decision of the Serbian Orthodox Church to, after a 55-year-long dispute, grant autocephaly to the Church in North Macedonia as a case study. By doing so, I intend to show that all key players involved in this game (the Ecumenical Patriarchate of Constantinople, the Macedonian Orthodox Church, the Serbian Orthodox Church, and the Russian Orthodox Church) acted as rational actors. However, before I provide a brief context of the “Macedonian Church question” and engage with my case study, I introduce the concept of the Orthodox Christian Chessboard and explain why game theory is suitable for explaining the geopolitical decision-making processes of OCCs.

The Orthodox Christian Chessboard: A Conceptual Framework

Making sense of developments in the Orthodox Christian world requires us to visualise a massive political chessboard on which the figures represent different Orthodox Christian Churches, namely the *Orthodox Christian Chessboard*. As each figure has its own specific political values, and more importantly, its own interests, it is common for some of the Churches to form factions and compete with others. Ultimately, the most important groups—black and white figures in chess parlance—are represented by the Ecumenical Patriarchate on one side, and the Moscow Patriarchate on the other, as shown in Table 1. And in the years to come, all other autocephalous Churches will likely have to align with one or the other, depending on the context, consequently affecting their decision-making in the international arena. Therefore, my starting assumption is that the political behaviour of the OCCs and their strategies in the international arena is driven more powerfully by their (political) interests than by theological arguments. At the same time, it should be noted that the political interests of the OCCs are often well aligned with state interests, which puts this paper into the broader theoretical framework of religion and politics.

Table 1. The Orthodox Christian Chessboard alignment since the escalation of the war in Ukraine⁶



Source: Author

Thus, the Orthodox Christian Chessboard (hereafter, Chessboard) is a conceptual framework that models the Orthodox Christian community as a decentralised system of independent and yet interdependent OCCs engaged in strategic interaction. Within this framework, OCCs act as rational players whose decisions are shaped by their own (often political) interests and the anticipated responses from others, and usually in relation to two competing centres of power associated with the Ecumenical Patriarchate on one side, and the Russian Orthodox Church on the other. Alignments of the OCCs are not fixed, but rather fluid and contingent on the context, interests, and competition. In essence, the Chessboard shows a (geo)political cleavage and split within the Orthodox

⁶ The proposed alignments are not fixed, but rather fluid and can change over time depending on the context.

Christian community which is directly related to the organisational structure of the whole community. The principle of autocephaly tells us that each Church is able to govern itself and its canonical territory independently. However, the canonical territory often does not mirror the state borders, making most of the OCCs transnational religious actors (Haynes 2001; Madeley and Haynes 2011). Another obvious consequence of the lack of a central body of authority, such as the Pope in the Catholic Church, for example, is the plurality of actors who all share the religious order not only by mutual recognition but also by the fact that they are all a part of the sacramental communion. But even though the OCCs are independent, they are deeply interdependent. In other words, each decision of one OCC, for example, granting or recognising autocephaly to a new Church, directly affects other Churches. This genuine interdependence sets up the stage where unilateral actions by the OCC are rarely neutral and usually provoke actions from others, thus creating a chain of strategic interaction. A vivid example of this is the decision made by the Ecumenical Patriarchate to grant autocephaly to the Orthodox Church of Ukraine (OCU) in 2019 (see Coleman 2020; Bordeianu 2020; Veković and Jevtić 2019). Finally, the historical development of Orthodox Christianity is also characterised by contested authority. Even though all OCCs are equal, due to its historical and symbolic importance, the Ecumenical Patriarch holds the title of *primus sine paribus* (first without equals)⁷ but has no absolute authority over other autocephalous churches. This rather new interpretation of the status of the Ecumenical Patriarch, whose position within the Church was historically labelled as *primus inter pares* (first among equals), represents yet another example of the protection and projection of the power of the Ecumenical Patriarch in the Orthodox Christian world. However, this interpretation is not accepted by the majority of the OCCs. On the other side, the Moscow Patriarchate and the Russian Orthodox Church historically tried to challenge the authority of the Ecumenical Patriarch, mostly based on its deep ties with imperial Russia (see Veković 2021a, 2021b; Pipes 1997) and in recent decades, under the canopy of the state, the Russian Orthodox Church is trying to position itself as the leader of Orthodox Christianity.

⁷ It is interesting to mention that the Ecumenical Patriarch was historically *primus inter pares*, or the first among equals. In 2007, with the adoption of the “Ravena document”, the title was changed to *primus sine paribus*. See more in Kisić 2020.

The Chessboard thus conceptualize interactions among OCCs in the international arena as strategic. However, it does not imply perfect rationality or zero-sum competition, but rather the presence of multiple actors, different capabilities, and evolving and changing alignments. Each piece of the Chessboard engages in strategic reasoning by default, as it has to take into account its own interests and preferences but also to anticipate the responses from other actors. Such an approach brings together the study of Orthodox Christianity and rational choice theory, for which I provide more theoretical rationale in the following part.

Conceptualising Orthodox Christian Churches as Rational Players in a Game-Theoretical Model

Conceptualising OCCs as rational players is theoretically sound, as many scholars have employed some aspects of rational choice theory to explain the political behaviour of religious actors. In the seminal book *Rational Choice Theory and Religion* edited by Lawrence E. Young (1997), one of the frontrunners of applying rational choice theory to the study of religion, Rodney Stark (1997, 17), writes that one of the many innovations in this approach is the “capacity to focus on the behaviour of religious *firms* rather than only upon religious *consumers*.” One vivid example of such an approach is another seminal book by Anthony Gill, *The Political Origins of Religious Liberty* (2008). In this book, Gill (2008) conceptualises religion as a marketplace (that contains religious goods, firms, marketplaces and preferences), finally arguing that it was the political interests of the elites that made religious liberties possible. Gill also notes that religious actors were not silent watchers of the entire process, as they were actively part of the process by lobbying, bargaining, and forming alliances with political elites. A similar approach is used by Koesel (2014), who showed that religious actors in authoritarian regimes often engage in strategic cooperation with local authorities, trade resources with them and offer legitimacy in exchange for survival. It is also worth mentioning that Gill (1997) also showed how religious competition can influence the rise of progressivist religion. Using the case of the Catholic Church in Latin America in the post-World War II period, he showed that in those places where Protestantism was on the rise and the Catholic church in decline, Catholic bishops decided to opt for more progressive policies, focused on the poor and ultimately led the Church to oppose the authoritarian

governments. There are other studies of religion and politics that work under the tenets of rational choice theory. For example, Leeson, Geloso and Snow (2024) studied the “Judaic pig ban” from the perspective of economics of property, claiming that the “pig ban” was an instrument for internalising swine externalities. Also, McBride (2016) employed rational choice theory to analyse religious authority and concluded that such an approach has the potential to bring new insights into the field, such as the impact of religious authority to coordinate social activity and social religious life. In the last couple of decades, scholars also employed game theory, as a part of rational choice, to explain different aspects of religion and religious life. For example, Brams (2003, 7) famously used game theory to analyse several stories from the Old Testament, claiming that game theory is “a tool ideally suited for penetrating the complex decision-making situations often described in the Bible” (see also, Brams 2011). Another good example is the use of game-theoretic equilibrium for explaining how worshippers strategically and optimally chose their gods in the polytheistic religions depending on how the gods return favours (see Gauthier 2024). Moreover, McBride (2008) uses game-theory models to test whether religious pluralism decreases or increases religious participation, while Mao and Zech (2002) examined how the Church’s organisational structure depends on the extent to which members are willing to sacrifice their structural preferences to hold on to their doctrines. Furthermore, scholars also developed a game-theoretic model for ethno-religious conflicts between two groups (see Lingzhi, Chakraborty and Sycara 2011). And yet, to the best of my knowledge, so far there have been no studies that employ game theory to test the decision-making of religious actors, including the OCCs, in the international arena.

This might come as a surprise, as game theory is structurally very well suited for exploring the strategic interactions between OCCs in the international arena. If we take a close look at the main tenets of game theory on one side, and Orthodox Christianity on the other, we will find that these two are a very good match. Let’s start with the following definition of game theory by Dutta, who claims that game theory consists of the group, interaction, strategy and rationality of the players. In his words, “Game theory is a formal way to consider each of the following items: *Group*: In any game there is more than one decision-maker; each decision-maker is referred to as a “player.” *Interaction*: What any one individual player does directly affects at least one other player in the group. *Strategy*: An individual player accounts for this interdependence in deciding what

action to take. *Rationality*: While accounting for this interdependence, each player chooses her best action.” (Dutta 1999, 4-5). If we break down this definition and apply it to Orthodox Christianity, we should wonder *what* constitutes a group in Orthodox Christianity, and *who* is a decision-maker? My argument is that every autocephalous Church can be regarded as a “player”, and that all of them are decision-makers. Following this logic, there are fourteen players and decision-makers, as there are fourteen autocephalous OCCs. Thus, to paraphrase Dutta (1999, 3), if game theory were Orthodox Christianity, its slogan would be *No Church is an island*.⁸

This fact is vividly shown in the example of how one Church became autocephalous in the first place. While there are discussions on this issue (see Jović 2021; Brusanowski 2016), it seems that the predominant approach refers to the concept of the “Mother Church.” As autocephaly is given to a certain territory (which can but usually does not correspond with the state’s territory), what happens if a part of the territory/Church wants to become autocephalous, i.e. independent? In game parlance, let us imagine a territory A under canonical jurisdiction of a Church B. If a part of the territory A wants to become independent and form a new Church C, it should ask for permission from Church B, which is considered the “Mother Church.” Once Church B gives permission and grants autocephaly to Church C, all other autocephalous Churches should accept the new Church into the holy communion. Consequently, all autocephalous Churches are decision-makers when it comes to granting autocephaly and, equally importance, accepting the new Church into the holy communion. At the same time, this question is not only religious, but fundamentally political, as autocephaly of the Church usually goes together with the political independence of a country. From a historical perspective, “Political independence of the State has always been followed by the request for an independent and autocephalous Orthodox Church... [Historically] political independence had to be supplemented with religious autocephaly” (Veković 2021, 38).

But what happens if one Church decide not to accept the decision by the Mother Church? Or, which is more common in the contemporary world, what if a Church C is granted autocephaly by some other Church than the Mother

⁸ Original quote is, “If game theory were a company, its slogan would be *No man is an island*” (Dutta 1999, 3).

Church, or even a state? That is when internal dynamics and interactions of OCCs come to place. Interactions means that one player/Church choices directly affect at least one other player/Church in the group. Let us imagine another situation when Church D, not regarded as a “Mother Church,” decides to grant autocephaly to a new Church C, and uses its political influence to try to make other Churches do the same. That is when strategy comes into the equation. Each Church decides how it will act based on the internal interdependence within the community. And finally, my argument is that when Churches B, C and D decide what action to take, they always chose her best action in line with their interests. That is why game theory is well suited for exploring the internal dynamics within Orthodox Christianity.

Finally, game theory cannot be properly employed if the set of rules is not known to all the players. According to Dutta (1999, 17), the set of rules has to specify four things: 1. Who is playing—the group of players that strategically interact; 2. What they are playing with—the alternative actions or choices and the strategies that each player has available; 3. When each player gets to play (in what order), and 4. How much they stand to gain (or lose) from the choices made in the game. As said before, there are fourteen autocephalous Churches at the moment, and all of them can be considered as “players.” All players have a set of choices and strategies available, depending on the specific game that happens within the community. When it comes to the question of who gets to play and in what order depends on the nature of the game, for example, accepting a new autocephalous Church into the community, or supporting or judging the Russian invasion in Ukraine. Finally, as the community is genuinely interdependent, it is of utmost importance for the players to calculate how their behaviour can affect other players.

A vivid example of the strategic interaction on the Orthodox Christian Chessboard is the case of the 2022 decision of the Serbian Orthodox Church to, after a 55-year-long dispute, grant autocephaly to the Church in North Macedonia. In the following part, I contextualise this case study and set up a stage for exploring the “Macedonian Church question” through the lenses of game theory.

Contextualization of the Game: The “Macedonian Church question”

It is a well-known fact that the historical development of religious organisations in the Balkans is a complex one. One vivid example of this complexity is the historical trajectory of the Macedonian Orthodox Church (MOC), which is closely related to the historical development of the Serbian Orthodox Church (SOC).

After the Berlin Congress in 1878, the Balkan wars (1912–1913) and World War I (1914–1918), the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes were founded in 1918 (and became the Kingdom of Yugoslavia in 1929). However, during these troubling times, one of the dominant religious actors in the region, namely the SOC, was not unified and had several different entities. King Alexander I (ruled 1921–1934) was very much interested in this question, and the process of “unification of different church entities ended officially in 1922 when Ecumenical Patriarch Meletius IV issued the Tomos for the united Serbian Orthodox Church” (Jović 2021, 100). This unification also included the territories of Vardar Macedonia (today’s North Macedonia), which fell under the jurisdiction of the SOC. And yet, the political circumstances influenced the relationship between SOC and its territories in Vardar Macedonia. For example, during World War II, the territory of Vardar Macedonia was administered by the Bulgarian bishops who were a part of the hostilities between the Serbs and Bulgarians (Jović 2021, 101).

After WWII and the foundation of communist Yugoslavia in 1945, the People’s Republic of Macedonia became its integral part as one of six federal units. However, the “Macedonian Church question” remained unsolved, including the question of who would be in charge of the religious life of Orthodox Christians in Macedonia. While the SOC accepted several requests from the MOC under the canopy of the communist *Commission for Faith Issues* (including that all Bishops should be Macedonians and that religious life should be organised in the Macedonian language), the tension between Skopje and Belgrade remained. In 1959, the SOC granted autonomy for the MOC (Jović 2021, 114; also see Radić i Mitrović 2012, 269–270) but shortly after, in 1967, the MOC decided to self-declare independence from the SOC. While there were some attempts to resolve the schism in the 1970s and 1980s, the downfall of Yugoslavia in the early 1990s that led to the foundation of the new independent republics have marked the new era in the SOC and MOC relationships. Another

set of negotiations were held in 2001 and 2019 respectively, but with no success whatsoever. And yet, in May 2022, the 55-year-old dispute has been solved in a matter of weeks, ending with the SOC officially accepting the autocephaly of the MOC. The question that logically arises is: why?

For understanding the overall context that led to the autocephaly of the MOC, we must firstly consider the broader context within Orthodox Christianity, which has been challenged greatly by the Russian invasion of Ukraine. As the focus of the OCCs have been rightly on Ukraine, the Ecumenical Patriarchate (EP) decided to act. On May 9, 2022, the EP recognised “the [MOC] church hierarchy led by the Archbishop Stefan as valid in the Orthodox world” (Marusic 2022). This action affected other players to act sequentially. In other words, it was the beginning of the extensive-form game.

The action by EP was fiercely opposed by the Russian Orthodox Church (ROC), claiming that the autocephaly to the MOC can be granted only by the SOC as the “Mother Church.” This fact is of utmost importance for the ROC, as it is an integral part of its strategy towards the developments in Ukraine. It is worth remembering that the EP, on January 6, 2019, decided to grant autocephaly to the Orthodox Church of Ukraine (OCU). As expected, the ROC fiercely opposed this decision and to this day claims that it was not canonical. The Ukrainian territory is, according to the ROC, a territory where the ROC is the “Mother Church,” and where the ROC should decide whether it will, and if so when, receive its independence. But the action by the EP in Macedonia was followed by a decision by the MOC to send a letter to the SOC on May 10, 2022, asking for acceptance of their independence. Shortly after, a joint liturgy was held in Belgrade, Serbia, on May 19, 2022, with Serbian and Macedonian bishops involved. On May 20, 2022, the Holy Council of Bishops of the SOC held their Annual Meeting and decided to grant autocephaly to the MOC. Another two joint liturgies were also organised, the first one in Skopje on May 24, and another one in Belgrade on June 5, 2022. After that, Patriarch Porfirije of the SOC gave a *tomos* of autocephaly to Archbishop Stefan and to the “Macedonian Orthodox Church – The Archdiocese of Ohrid.” In August 2022, the ROC supported the decision of the SOC and formally recognised the MOC as an autocephalous Church. From the perspective of OCCs’ interests, such developments can be understood as strategic calculations made by the OCCs.

However, to this day the EP did not fully accept the newly formed MOC into the holy communion, as the MOC do not want to meet its specific requests: (1)

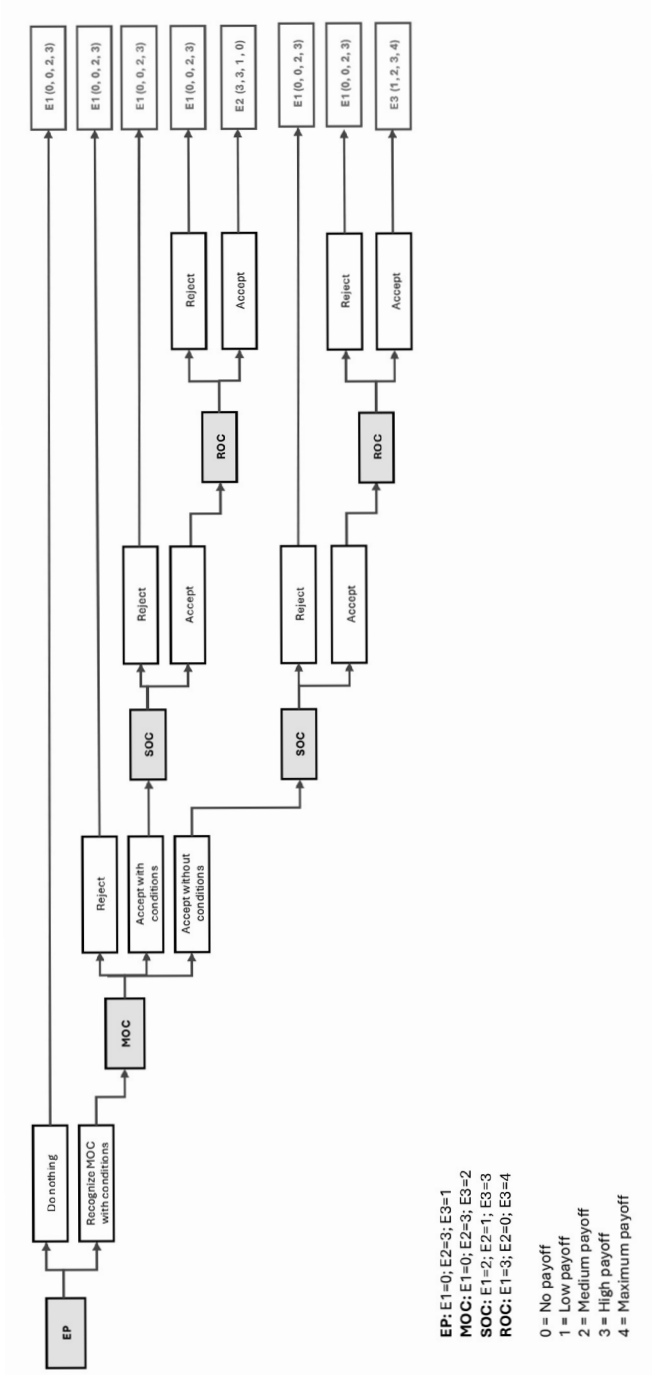
not to use the term Macedonia into its name (which is important for the Church of Greece), (2) to abandon its mission in the diaspora (which should become a canonical territory of the EP), and (3) to recognize the independence of the OCU. At the same time, another player comes into the game, the Bulgarian Orthodox Church, which is not satisfied with the part of the name of the newly founded church in Macedonia, the “Archdiocese of Ohrid” (see Dimitrov 2018).

The Autocephaly of the Church in North Macedonia: A Game-theoretical Model

The game-theoretical model that I employ in this paper is a finite extensive-form game with perfect information, solved using backward induction, where players act in a specific order, and their decisions impacts the next moves. The game consists of four players, namely the Ecumenical Patriarchate (EP), the Macedonian Orthodox Church (MOC), the Serbian Orthodox Church (SOC), and the Russian Orthodox Church (ROC).⁹ Payoffs are expressed in ordinal terms and range from 0 to 4 (where 0 is the lowest payoff and 4 is the highest) and are represented by a payoff vector ordered as (EP, MOC, SOC, ROC). The structure of the game reflects both the temporal sequence of decisions observed in 2022 and the interdependent nature of strategic choice within the Orthodox Christian community. By assigning ordinal payoffs to each possible outcome of the game, the model captures the preferences of each actor and allows for the identification of a subgame equilibrium through backward induction. Table 2 shows the payoff structure associated with each outcome and summarises the actors’ preferences.

⁹ Other Churches and their interests, like the Church of Greece or the Bulgarian Orthodox Church, only comes after and form a new game. See, for example Krastev 2022.

Table 2. How the Orthodox Christian Chessboard Works:
An Extensive-Form Game of Autocephaly in North Macedonia



Source: Author

The EP's dominant strategy is to keep and reaffirm its place of *primus sine paribus* within the Orthodox community, and the canonical authority which comes to it. As its place is significantly challenged by the ROC, the geopolitical and religious tensions between Istanbul and Moscow keep influencing the dynamics within the community. One of the key instruments of the EP for preserving its authority is granting autocephaly, just like it did in Ukraine in 2019. In the announcement made by the EP on May 9, 2022, it says that EP "welcomes into eucharistic communion the hierarchy, clergy and laity [of the MOC]... thereby healing the wound of schism" (*Orthodox Times* 2022). However, the same announcement adds that EP: "recognises 'Ohrid' as the name of this Church (understood as the region of its jurisdiction solely within the boundaries of the territory of the state of North Macedonia)... Thereby excluding the term 'Macedonian' and any other derivative of the word 'Macedonia'" (*Orthodox Times* 2022). When it comes to MOC, its strategy and payoffs are rather simple: they want to gain autocephaly and independence from the SOC, but is at the same time hesitant to comply with all the requests of the EP, as these might endanger its future payoffs dependent on the decisions of the SOC. In the later interview from May 22, 2024, Archbishop Stefan, head of the MOC, described the above-mentioned conditions as "unacceptable." He said that EP wanted the MOC to "give up its name that includes the term Macedonia, abandon its mission in the diaspora and to recognise the Ukrainian Orthodox Church" (Marusic 2024).¹⁰ That is why the strategy of the SOC is of utmost importance for this game. The SOC correctly realises that its position in North Macedonia is no longer feasible, as the Orthodox believers in North Macedonia aligned closely with the MOC and followed with occasional repression towards the SOC's clergy. Thus, the main strategy of the SOC is to consolidate its ranks, strengthen its regional influence, and to make sure that the "Mother Church" principle remains in power due to the challenges coming from Montenegro¹¹ and the possible autocephaly of the Montenegrin Orthodox Church. Finally, as the SOC is deeply intertwined with the ROC, its interests is to keep good relations with Moscow, mostly due to the contested status of Kosovo and Metohija and the support from Russia on this issue. The strategy of SOC on this issue can be illuminated

¹⁰ Also see the 2024 statement by Metropolitan Agathangel of Povardarie on the same issue (*Orthodox Christianity* 2024).

¹¹ See a detailed analysis of the role of SOC in the *litije* movement in Montenegro during 2019–2020, that eventually lead to the fall of the Milo Đukanović's regime in: Arandelović 2024.

by various statements made by its clergy and the Holy Assembly of Bishops. The SOC's Holy Assembly of Bishops stated on May 16, 2022, noting that "causes of the 1967 schism had been removed". It also adds that any future dialogue should be guided "only and exclusively" by ecclesiological-canonical principles and inner-church political considerations. In other words, SOC reaffirms the importance of the "Mother Church" principle, at the same time adding that it has no intentions of imposing any additional conditions to the MOC and recommends that the name of the Church should be resolved in "direct dialogue" with the Greek-speaking and other OCCs (SOC 2022). Such development is analysed by Anapliotis, who argues that "Belgrade may come to a conclusion that parting in a good faith [with MOC] is better than a definitive rupture in conflict," while Athanasios adds that SOC's strategy is "also backed by the Serbian government that wants to present itself in a constructive light" (Rujević 2022). Finally, the status of Kosovo and Metohija is of utmost importance for the SOC. Within the clergy of the SOC, there is a unanimous political stance that "the independence of Kosovo and Metohija should not be recognised and accepted" (Veković 2024, 223). Moreover, the SOC often states and praises the support of Russia on this matter, including the status of the SOC in Montenegro. For example, on April 22, 2025, Patriarch Porfirije of the SOC met with Vladimir Putin in Moscow. Among other things, Patriarch Porfirije said "We are grateful for your support regarding Kosovo, Republika Srpska and of course, Montenegro... As you know, without your support and support from China, who knows what would happen with Kosovo". In the same meeting, Bishop Irinej explained how SOC sees its relations with Russia and the ROC. He said, "Our small boat, sailing on a stormy sea, must always be tied to the great Russian ship" (NIN 2025). Finally, while the ROC has no particular interests in the Macedonian case, it is very much interested in limiting the authority of the EP and in preserving the "Mother Church" principle, which for the ROC is of utmost importance because of the Ukrainian case. In the 2023 document entitled "The Distortion of the Orthodox Doctrine of the Church in the Acts of the Hierarchy of the Patriarchate of Constantinople and Statements of Its Representatives", the ROC explicitly invokes the 2022 Macedonian case to undercut the EP's claim to an exclusive right of granting autocephaly. The document further states that "faithful children of the Russian Orthodox Church do not recognise and will never recognise the autocephalies that the Church of Constantinople creates... without the initiative and consent of the kyriarchal

Mother Church” (ROC 2023). This confirms that the ROC’s endorsement of the SOC-led Macedonian settlement was not an isolated act of goodwill but part of a broader, doctrinally codified campaign to deny the EP’s claimed primacy of authority (ROC 2023).

The game begins with the EP, which occupies the initial node. The initial node relates to the decision of the EP to send the letter to the MOC on May 9, 2022, in which the EP recognised the MOC as a valid Church, but with some conditions. In other words, in the first node, the EP chooses between two strategies: to recognise the MOC under certain conditions or to refrain from action and keep the status quo. This move from the EP defines the strategic environment for all subsequent players. If the EP chooses not to act, the game terminates in outcome E1 (end 1). E1 outcome represents the continuation of the status quo and leaves the status of the MOC as unresolved. Such an outcome is not in the best interests of the EP (0) and the MOC (0), leaving the SOC (2) and the ROC (3) in their current position. However, as the EP did act on May 9, 2022, the game proceeded to the second node, making the MOC the active decision maker.

In the second node, the MOC faces three possible strategies: (1) to reject the recognition of the EP entirely, (2) to accept the recognition and all the conditions imposed by the EP, and (3) to accept the recognition but to reject the EP’s conditions and move forward with the negotiations. In Table 1, these options are simplified as “Reject,” “Accept with conditions,” and “Accept without conditions.” For MOC, it is of utmost importance to understand the political reality and all possible strategies, as the acceptance of all EP’s conditions would impose significant constraints in their path towards their main interests, to gain autocephaly. Its first option, rejection of the EP’s initiative, leads once again to the termination of the game and to the outcome E1. As already shown, this outcome benefits only the SOC and the ROC and leaves the status quo. That is why the MOC really must choose between the other two options, i.e. whether to accept or decline the EP’s conditions. In both cases, no matter what they choose, the game moves further to the SOC, which is the pivotal node of the entire game.

If the MOC decides to accept the conditions set by the EP, the SOC can either reject or accept the autocephaly of the MOC. If the SOC decides to reject, the game again ends in the outcome E1. However, if the SOC decides to accept, the game advances to the final node, where the ROC decides whether to recognise the outcome. The final move made by the ROC determines whether the game

will end with a broader consensus in the community, or towards more fragmentation. Depending on the choice by the ROC, the game ends in outcome E1. However, if the ROC accepts the autocephaly of the MOC with all the conditions made by the EP, the game ends in E2, which is the worst strategy for the ROC.

If the MOC decides not to accept the conditions of the EP, the game proceed again to the SOC. If the SOC refuses to recognise the MOC, the game ends in outcome E1. And yet, if the SOC decides to accept the MOC's autocephaly without the EP's conditions, then the game moves to the ROC, which is again in the final and termination node. The ROC can either reject or accept the decision made by the SOC. If it rejects, the game ends in E1, or status quo. However, if the ROC accepts, then the game ends in outcome E3, which is the best outcome for the ROC and the best overall outcome for all the players involved.

Outcomes explained

The outcomes of the game are presented as three payoff vectors: E1, E2, and E3. As already mentioned, each vector is ordered as (EP, MOC, SOC, ROC) and the values assigned range from 0 to 4. In other words, I use ordinal ranking of preferences, where 0 is the lowest payoff, and 4 is the highest.

Outcome E1 is defined as (0, 0, 2, 3) and corresponds with the status quo or the failure of the entire process. For the EP and the MOC, E1 is the least preferred outcome as it implies that both players fail in their primary objectives. The EP wants to assert its authority over the Orthodox Christian community and to make sure that the newly recognised Church falls under its canopy, and the MOC simply wants to gain independence from the SOC after the 55-year-old dispute. If the game ends in E1, the SOC gets a moderate payoff (2) as it will maintain the canonical jurisdiction over the Northern Macedonia territory, but still at the cost of ongoing instability and contested legitimacy. For the ROC, the E1 outcome is the highest payoff (3) as it directly relates to its strategy over the Ukrainian case where it firmly claims that it is only the ROC, as the Mother Church, that can recognise the autocephaly of the Church in Ukraine. In other words, it reinforces its overall geopolitical strategy of limiting the influence of the EP within the community. Moreover, for the ROC, the status quo is also a good option as it remains a point of contestation in the region where it historically played a significant political role.

Outcome E2 is defined as (3, 3, 1, 0) and represents a scenario in which the EP successfully imposes its preferred solution, grants autocephaly to the MOC under its own conditions and achieves maximum authority. For the MOC, this outcome is also highly preferred as it will secure the wider recognition of its autocephaly support. And yet, for the SOC this outcome is not preferable (1) as it will mostly diminish its role if not undermine it entirely. Finally, in the E2 the ROC receives the lowest payoff (0) as it directly contradicts its strategy to be the ultimate canonical authority in the community, its position in Ukraine and the principle of the “Mother Church.” Ultimately, the E2 outcome is not acceptable for the ROC as it strengthens the authority of the EP.

Finally, the outcome E3 is defined as (1, 2, 3, 4) and reflects the strategy of the MOC to reject the EP’s conditions, but with the acceptance of the SOC and ultimately the ROC. For the SOC, this is the most preferred outcome (3) as it reinforces its role as the “Mother Church,” but also resolves the long-standing dispute and leaves the SOC in good relations with the ROC. The ROC also receives the maximum payoff (4) as it aligns perfectly with its geopolitical and canonical positions in Ukraine. The MOC receives a medium payoff (2) as it achieves autocephaly and autonomy in the country with the support of the “Mother Church” and the ROC. For MOC, E3 is not the highest payoff as it still must deal with other conditions from other Churches (EP, Greek and Bulgarian), but its main interests in the game are achieved. Finally, the E3 is a relatively low payoff for the EP (1) because it was a player in the game, and its initial move provided some leverage for the future negotiations.

Backward Induction

In order to apply backward induction, I start with the final decision node and the decision-making by the ROC. The ROC can choose between outcomes with the highest payoff of 4 (E3) or the outcome with the lowest payoff of 0 (E2). Given these options, the ROC will never choose a strategy that leads to E2. Instead, the ROC will select either the branch that leads to E1 or E3, depending on the preceding actions.

If we move one step backwards, the assumption is that the SOC anticipate the behaviour of the ROC. As the SOC can predict that the ROC will reject the outcome E2 and accept E3, the SOC can make its own strategy based on this anticipation. If the SOC rejects the MOC’s request, the outcome is E1. However,

if the SOC accepts, then its rational strategy is to accept, as it anticipates that the response from the ROC will lead to E3. In other words, the optimal strategy for the SOC is to accept and grant autocephaly.

At the node where the MOC must decide about the move by the EP, it should anticipate the responses from both the SOC and the ROC. If it rejects the EP's proposal entirely, the game ends in E1 and a payoff of 0. However, if the MOC decides to accept the conditions set by the EP, it anticipates that the SOC and the ROC will reject it, ending in E1, or possibly in E2, which is also a highly unlikely outcome from the perspective of the MOC that has in mind the options by the SOC and the ROC. But rejection of the EP's conditions, followed by acceptance by the SOC and the ROC, leads to the outcome E3 with a payoff of 2 for the MOC. Thus, it is logical to presume that the MOC's optimal strategy is to reject the EP's conditions and to appeal to the SOC, and finally to the ROC.

The initial node, finally, shows the EP's anticipation of the entire game and the subsequent decisions. If the EP do nothing, the outcome is E1 with the payoff of 0. That is why it is rational for the EP to recognise the MOC, which will ultimately lead to the outcome E3 and a payoff of 1. Obviously, the most preferred outcome for the EP is E2, but if EP is having in mind the strategies of the MOC, the SOC, and the ROC, it is logical that its optimal strategy is to initiate the process by recognizing the MOC which will ultimately lead to E3 with the payoff of 1 for the EP, which is still better than the E1 and the status quo.

This game-theoretical model exactly mimics how the whole process ended in the first place. Moreover, it shows that the process was a game with rational players and rational calculations, making the OCCs and their geopolitical decisions not much different from other international actors, including the states. In other words, the equilibrium path of the game is as follows: (1) the EP recognises the MOC with conditions, (2) the MOC accepts recognition, rejects conditions and appeals to the SOC, (3) the SOC accept and grants autocephaly, and (4) the ROC accept the decision. This sequence led to the outcome E3, which is a subgame-perfect equilibrium.

That is why the outcome E3, as presented, can be understood as a product of rational and strategic behaviour of all players involved in the game, even though it is not the most preferred outcome for all players. Both the EP and the MOC would prefer E2 over E3, but this outcome is not realistic within the structure of the game as it would be rejected by the ROC at the final node. In other words, the E3 outcome is strategically optimal for all the players and is

consistent with the players' preferences and their anticipated responses of all players involved. As such, the model presented clearly shows how interdependence shapes the reality of OCCs.

Conclusions

This article argues that the Orthodox Christian community, due to its organisational structure, could be visualised as a geopolitical chessboard on which each figure represents one Church. However, after the Russian invasion of Ukraine in 2022, it argues that OCCs tend to align with one of two main centres of power, the Ecumenical Patriarch on one side, and the Russian Orthodox Church on the other. These alignments heavily influence the decision-making processes of OCCs in the international arena.

By employing game theory on a case study of granting autocephaly to the Church in North Macedonia in 2022, this paper explains the decision-making within the Orthodox Christian community. The 55-year-old dispute between Belgrade and Skopje on the status of the Church in North Macedonia was resolved in a matter of weeks in 2022. By employing a finite extensive-form game with perfect information, solved using backward induction, I showed that all four key players involved in the game (the EP, the MOC, the SOC and the ROC) acted rationally and strategically. By doing so, this paper provides both a novel conceptual framework for understanding the decision-making of OCCs and presents an empirically grounded explanation of a significant event within the Orthodox Christian community.

However, it still remains unclear whether the game theoretical model(s) can be used in different settings and on different cases within the Orthodox Christian community, thus requiring more extensive research in this field.

Православна шаховска табла, теорија игара и доношење одлука у православном хришћанству

Марко ВЕКОВИЋ¹

Апстракт: Након што је 2022. године отпочела руска инвазија на Украјину, постало је очигледно да се унутар православног хришћанства води борба око читавог низа питања. Међутим, нама и даље недостаје знање о силама које покрећу ове догађаје, као и о томе како би требало да их разумемо. Зато у овом раду предлажем концепт „Православне шаховске табле“, модел који мапира (гео)политичке интеракције између аутокефалних православних цркава као стратешких актера унутар сложеног политичко-религијског пејзажа. Као такав, овај рад концептуализује православне хришћанске цркве као играче у моделу теорије игара, алату који је веома погодан за објашњавање њиховог понашања у међународној арени. Фокусирајући се на случај спора у вези са аутокефалношћу цркве у Северној Македонији који је коначно решен 2022. године, овај рад показује да су сви укључени актери поступали рационално и стратешки.

Кључне речи: православно хришћанство, теорија игара, доношење одлука, Православна шаховска табла, Северна Македонија, аутокефалност

Ако би теорија игара била православно хришћанство,
њен слоган би био *Ниједна црква није острво*.²

Увод

Православно хришћанство, поред католицизма и протестантизма, представља једну од три главне гране хришћанства која обухвата

¹ Ванредни професор, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, Србија. Е-пошта: marko.vekovic@fpn.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3850-7432>.

² Ово је парафраза речи које је написао Дута (Dutta 1999, 3): „Ако би теорија игара била компанија, њен слоган би био *Ниједан човек није острво*“.

приближно 260 милиона верника, од којих се већина налази у региону Источне Европе (PEW 2017, 6).³ Осим тога што је, поред свега другог, реч о посебној религијској традицији, важно је напоменути да је, за разлику од других хришћанских деноминација, православно хришћанство организовано „као заједница различитих аутокефалних (независних) цркава и нема централно управно тело“ (Veković and Jevtić 2019, 592; види такође, Coleman 2020; Bordeianu 2020; Šljivić and Živković 2020; Grdzeliidze 2023; Leustean 2011). Термин „аутокефална“ долази од грчког *αυτοκέφαλος* што значи да субјект има „сопствену главу и да је стога независан и аутономан“, или „самоуправан“ (Veković and Jevtić 2019, 592). Практично говорећи, ако је нека црква аутокефална, то значи да њен највиши епископ (који обично носи титулу патријарха, али и архиепископа) не одговара никаквом вишем земаљском ауторитету, може да освећује свето миро, решава све унутрашње проблеме на својој територији и има овлашћење да бира и именује сопствено свештенство. Без обзира на то, „иако свака аутокефална црква делује независно, све оне остају у пуној светотајинској и канонској заједници једна са другом“ (Solik, Filakovsky and Baar 2017, 121; види такође Kalkandjieva 2024; Jović 2023). Тренутно, православни хришћански свет састоји се од четрнаест аутокефалних,⁴ односно независних цркава.⁵ С друге стране, једна од важних друштвено-политичких

³ Ова процена обухвата око 20% оријентално-православних хришћана, који су концентрисани првенствено у Африци и на Блиском истоку (највише у Етиопији, Египту и Еритреји), уз заједнице у Јерменији, Сирији и Индији, што број источно-православних хришћана одређује на око 208 милиона. Оријентално-православни хришћани често се називају „дохалкидонским“ црквама, будући да оне уче да Исус Христос има једну сједињену божанско-људску природу. Насупрот томе, источно православље, католицизам и протестантизам држе се учења да је Христос једна личност са две природе (потпуно божанском и потпуно људском), као што је потврђено на Халкидонском сабору 451. године. Види више, Veković 2022, 51.

⁴ У православној хришћанској заједници, број цркава остаје тема спорења. Неке православне хришћанске цркве признају Православну цркву у Америци и новоосновану Православну цркву Украјине као аутокефалне, док их друге не признају као такве. Исто тако, постоји спор око статуса Македонске православне цркве. Види, Jović 2023.

⁵ Ваља напоменути да православно хришћанство има и друге организационе јединице осим аутокефалних цркава. То су аутономне цркве или егзархати. За потребе овог рада, акценат је стављен искључиво на аутокефалне цркве унутар православног

последица такве организационе структуре јесте чињеница да су православне хришћанске цркве тесно повезане и испреплетене са политичким развојем националних држава у региону, као и са идентитетом, културом и традицијом тих народа. Зато православне хришћанске цркве данас представљају важног политичког актера како у својим земљама, у којима су често веома блиско повезане са државом, тако и у региону Источне Европе (види на пример, Ramet 2026; Veković 2021a, 2021b; Veković, Kovačević and Arandjelović 2025; Fox, Veković and Zellman 2026a, 2026b; Metreveli 2021; Papkova 2011; Makrides 2018; Roudometof 2019).

Ипак, унутрашње јединство православног хришћанства остаје изузетно спорна тема која углавном зависи од односа између различитих православних цркава. Унутрашња (политичка) динамика православног хришћанства посебно је добила на значају након почетка руске инвазије на Украјину 2022. године, када је убрзо постало очигледно да се унутар ове традиције води борба око низа питања. Унутрашња криза и оштре линије подела унутар православља видљиве су на бројним примерима. Најпре је Свети и Велики Сабор Православне Цркве на Криту 2016. године јасно показао да је унутрашње јединство православног хришћанства у најмању руку упитно (види, Prodromou 2021; Leustean 2018). Такође, неколико захтева за аутокефалност широм православног хришћанског света изазива проблеме и потресе у заједници (види, Baar et al. 2022; Veković and Jevtić 2019; Mudrov 2019), док тренутна дешавања у Африци узрокују додатне расколе међу православним црквама (види, Kolstø 2025; Suslov 2024). Ипак, иако литература у овој области расте, као што је то случај барем у последњој деценији (види, Rimstad and Saggau 2025), и даље нам недостаје дубока спознаја о силама које покрећу ове (гео)политичке догађаје и о томе како би требало да их разумемо.

У поређењу са обимном литературом која расправља о политици и политичком понашању православних цркава у њиховим земљама или регионима (види, Stavrakakis 2003; Radić and Vukomanović 2014; Prodromou 2004; Zrinščak, Veković and Olson 2026; Papkova 2011; Knox 2005; Veković 2021a, 2021b; Makrides and Roudometof 2010; Metreveli 2021), проблем

хришћанства, и то на оне које су остале у светој заједници након Васељенског сабора у Халкидону 451. године. Погледати фусноту 2 у овом раду, а за више детаља погледати Clendenin 2003, Roussos 2009.

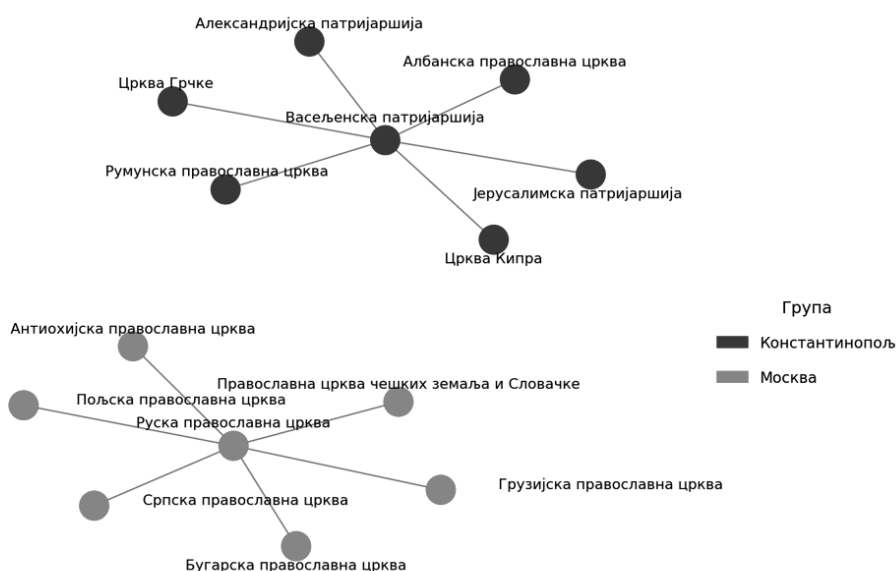
којим се ово истраживање бави јесте начин на који православне цркве у међународној арени доносе своје одлуке. У циљу давања одговора на ово питање, у овом раду сам предложио нови концепт *Православне шаховске табле* који на сликовит начин приказује геополитичко сврставање православних цркава у периоду након руско-украјинског рата, али и чињеницу да се ове цркве у међународној арени понашају рационално и стратешки. Сходно томе, тврдим да је теорија игара алат који је идеално прилагођен истраживању начина на који ове цркве доносе одлуке. Као јасан пример начина на који Православна шаховска табла функционише, у овом раду као студију случаја користим одлуку Српске православне цркве из 2022. године да, након 55 година дугог спора, додели аутокефалност цркви у Северној Македонији. Циљ ми је да покажем да су сви кључни играчи укључени у ову игру (Васељенска патријаршија Константинопоља, Македонска православна црква, Српска православна црква и Руска православна црква) деловали као рационални актери. Међутим, пре него што понудим кратак контекст „питања македонске цркве“ и приступим својој студији случаја, увешћу појам Православне шаховске табле и објаснићу зашто је теорија игара погодна за објашњавање геополитичких процеса при доношењу одлука православних цркава.

Православна шаховска табла: концептуални оквир

Схватање дешавања у православном хришћанском свету захтева од нас да визуализујемо огромну политичку шаховску таблу на којој фигуре представљају различите православне цркве, односно Православну шаховску таблу. Како свака фигура има сопствене специфичне политичке вредности и, што је још важније, сопствене интересе, уобичајено је да неке од цркава формирају фракције и да се надмећу са другима. Најважније групе, односно црне и беле фигуре у шаховском жаргону, представљене су Васељенском на једној и Московском патријаршијом на другој, као што је приказано у Табели 1. У годинама које долазе вероватно је да ће све остале аутокефалне цркве морати да се сврставају уз једну или другу страну, у зависности од контекста, што ће следствено да утиче на њихово доношење одлука у међународној арени. Стога је моја полазна претпоставка да је политичко понашање православних цркава и њихове стратегије у

међународној арени снажније вођено њиховим (политичким) интересима, него теолошким аргументима. Исто тако, треба напоменути да су политички интереси православних цркава често добро усклађени са државним, што овај рад смешта у шири теоретски оквир религије и политике.

Табела 1. Сврставање на православној шаховској табли од ескалације рата у Украјини⁶



Извор: аутор

Тако, Православна шаховска табла (у даљем тексту, Шаховска табла) представља концептуални оквир који моделује православну хришћанску заједницу као децентрализован систем независних, а ипак међусобно зависних православних цркава које су у стратешкој интеракцији. Унутар овог оквира, православне цркве делују као рационални играчи чије одлуке обликују сопствени (често политички) интереси и очекивани одговори других, и то обично у односу на два конкурентска центра моћи повезана са

⁶ Предложена сврставања нису фиксна, већ флуидна и могу да се мењају током времена у зависности од контекста.

Васељенском патријаршијом на једној и Руском православном црквом на другој страни. Сврставање православних цркава није фиксно, већ флуидно и условљено контекстом, интересима и конкуренцијом. У суштини, Шаховска табла показује (гео)политички расцеп и поделу унутар православне заједнице, која је директно повезана са организационом структуром целе заједнице. Принцип аутокефалности нам говори да је свака црква у стању да самостално управља собом и својом канонском територијом. Међутим, канонска територија често не одражава државне границе, што већину православних цркава чини транснационалним религијским актерима (Haynes 2001; Madeley and Haynes 2011). Друга очигледна последица недостатка централног органа власти, као што је, на пример, папа у Католичкој цркви, јесте плуралитет актера од којих сви деле религијски поредак не само кроз међусобно признавање, већ и кроз чињеницу да су сви део светотајинске заједнице. Међутим, иако су православне цркве независне, оне су суштински међусобно зависне. Другим речима, свака одлука једне православне цркве попут, на пример, додељивање или признавање аутокефалности новој цркви, директно утиче на остале. Ова истинска међузависност поставља сцену на којој су унилатералне акције једне православне цркве ретко неутралне и обично изазивају акције других, чиме се ствара ланац стратешке интеракције. Одличан пример за то је одлука Васељенске патријаршије да 2019. године додели аутокефалност Православној цркви Украјине (ПЦУ) (види Coleman 2020; Bordeianu 2020; Veković and Jevtić 2019). Коначно, историјски развој православног хришћанства такође карактерише оспоравање ауторитета. Иако су све православне цркве једнаке, због свог историјског и симболичког значаја васељенски патријарх носи титулу *primus sine paribus* (први без једнаких),⁷ иако нема апсолутну власт над другим аутокефалним црквама. Ова нова интерпретација статуса васељенског патријарха, чија је позиција унутар цркве историјски била означена као *primus inter pares* (први међу једнакима), представља још један пример заштите и пројекције моћи васељенског патријарха у православном хришћанском свету. Међутим, ову интерпретацију не прихвата већина православних цркава. На другој страни, Московска патријаршија и Руска православна црква историјски су покушавале да оспоре ауторитет васељенског патријарха, углавном на основу

⁷ Занимљиво је напоменути да је васељенски патријарх историјски био *primus inter pares*, односно први међу једнакима. Године 2007, усвајањем „Документа из Равене“, титула је промењена у *primus sine paribus*. Погледајте више у Kisić 2020.

дубоких веза са царском Русијом (види Veković 2021a, 2021b; Pipes 1997), док у последњим деценијама, под окриљем државе, Руска православна црква покушава да се позиционира као лидер православног хришћанства.

Ова Шаховска табла зато концептуализује интеракције између православних цркава у међународној арени као стратешке. С друге стране, то не подразумева савршену рационалност или игре са нултом сумом, већ присуство више актера, различитих способности и сврставања која се развијају и која су променљиве природе. Свака од фигура на Шаховској табли по аутоматизму се укључује у стратешко размишљање, будући да мора да узме у обзир сопствене интересе и преференције, али и да предвиди одговоре других актера. Такав приступ повезује проучавање православног хришћанства и теорије рационалног избора, за шта пружам више теоријских основа у наредном одељку.

Концептуализација православних хришћанских цркава као рационалних играча у моделу теорије игара

Концептуализација православних цркава као рационалних играча има своје утемељење у теорији, имајући у виду да су многи научници користили одређене аспекте теорије рационалног избора како би објаснили политичко понашање религијских актера. У књизи *Теорија рационалног избора и религија* (*Rational Choice Theory and Religion*) коју је уредио Лоренс Е. Јанг (Lawrence E. Young) (1997), један од предводника примене теорије рационалног избора на проучавање религије Родни Старк (Rodney Stark) (1997, 17), пише да је једна од многих иновација у овом приступу „способност фокусирања на понашање религијских *фирми* уместо само на религијске *потрошаче*“. Један јасан пример таквог приступа је још једна утицајна књига Ентонија Гила (Anthony Gill) *Политичко порекло верских слобода* (*The Political Origins of Religious Liberty*) (2008). У овој књизи Гил (Gill 2008) концептуализује религију као тржиште (које садржи религијска добра, фирме, продавнице и преференције), и где на крају тврди да су управо политички интереси елита омогућили верске слободе. Гил такође примећује да религијски актери нису били неми посматрачи целог процеса, будући да су активно учествовали у њему кроз лобирање, преговарање и формирање савеза са политичким елитама. Сличан приступ користи Косел

(Koesel 2014) која је показала да религијски актери у ауторитарним режимима често ступају у стратешку сарадњу са локалним властима, размењују са њима ресурсе и нуде легитимитет у замену за опстанак. Такође вреди поменути да је Гил (Gill 1997) показао и како религијска конкуренција може да утиче на успон прогресивистичке религије. Користећи случај Католичке цркве у Латинској Америци у периоду након Другог светског рата, показао је да су у оним местима у којима је протестантизам био у успону, а Католичка црква у опадању, католички бискупци одлучили да се определе за прогресивније политике фокусиране на сиромашну популацију и на крају повели цркву у супротстављање ауторитарним владама. Постоје и друге студије религије и политике које делују на поставкама теорије рационалног избора. На пример, Лисон, Гелосо и Сноу (Leeson, Geloso and Snow 2024) проучавају „забрану свињетине у јудаизму“ из перспективе економије власништва, тврдећи да је та забрана била инструмент за интернализацију спољних ефеката узгоја свиња. Такође, Макбрајд (McBride 2016) примењује теорију рационалног избора како би анализирао религијски ауторитет и закључује да такав приступ има потенцијал да донесе нове увиде у ову област, као што је утицај религијског ауторитета на координацију друштвених активности и друштвеног религијског живота. Током последњих неколико деценија, научници су такође користили теорију игара као део рационалног избора, како би објаснили различите аспекте религије и верског живота. На пример, позната је Брамсова (Brams 2003, 7) употреба теорије игара за анализу неколико прича из Старог завета, где је тврдио да је теорија игара „алат идеално погодан за увид у срж сложених ситуација при доношења одлука које се често описују у Библији“ (види такође, Brams 2011). Други добар пример јесте употреба равнотеже у теорији игара у циљу објашњавања начина на који су верници стратешки и оптимално бирали своје богове у политеистичким религијама у зависности од начина на који богови узвраћају услуге (види, Gauthier 2024). Штавише, Макбрајд (McBride 2008) користи моделе теорије игара како би испитао да ли религијски плурализам смањује или повећава религијско учешће, док су Мао и Зек (Maо and Zech 2002) истраживали у којој мери организациона структура цркве зависи од степена до којег су чланови спремни да жртвују своје структуралне преференције како би се држали својих доктрина. Поред тога, научници су развили и модел теорије игара за етно-религијске конфликте између две

групе (види, Lingzhi, Chakraborty and Sycara 2011). Ипак, колико је мени познато, до сада није било студија које користе теорију игара за испитивање начина доношења одлука од стране религијских актера у међународној арени, укључујући и православне цркве.

Ово би могло да буде изненађење, будући да је теорија игара структурално изузетно погодна за истраживање стратешких интеракција између православних цркава у међународној арени. Ако пажљиво погледамо главне поставке теорије игара са једне и православног хришћанства са друге стране, видећемо да се веома добро поклапају. Почнимо са дефиницијом теорије игара коју даје Дута, који тврди да се теорија игара састоји од групе, интеракције, стратегије и рационалности играча. Његовим речима, „теорија игара представља формалан начин да се размотри свака од следећих ставки; *Група*: у свакој игри постоји више од једног доносиоца одлука; сваки доносилац одлука назива се ‘играч’. *Интеракција*: оно што било који појединачни играч уради директно утиче на барем још једног играча у групи. *Стратегија*: појединачни играч узима у обзир ову међузависност када одлучује коју акцију да предузме. *Рационалност*: док узима у обзир ову међузависност, сваки играч бира своју најбољу акцију“ (Dutta 1999, 4–5). Ако анализирамо ову дефиницију део по део и применимо је на православно хришћанство, требало би да се запитамо *шта* чини групу у православном хришћанству и *ко* је доносилац одлука. Мој аргумент је да свака аутокефална црква може да се сматра „играчем“ и да су све оне доносиоци одлука. Пратећи ову логику, постоји четрнаест играча и доносилаца одлука, будући да постоји четрнаест аутокефалних православних цркава. Дакле, да парафразирамо Дуту (Dutta 1999, 3), ако би теорија игара била православно хришћанство, њен слоган би био - *ниједна црква није острво*.⁸

Ова чињеница је сликовито приказана и на примеру начина на који једна црква уопште постаје аутокефална. Иако постоје дискусије о овом питању (види Jović 2021; Brusanowski 2016), чини се да се доминантан приступ односи на концепт „Мајке цркве“. Пошто се аутокефалност даје одређеној територији (која може, али обично не мора да одговара територији дате државе), шта се дешава ако део територије/цркве жели да постане аутокефалан, односно

⁸ Оригинални цитат гласи: „If game theory were a company, its slogan would be *No man is an island*“ (Dutta 1999, 3).

независтан? Говором теорије игара, замислимо територију А под канонском јурисдикцијом цркве Б. Ако део територије А жели да постане независан и формира нову цркву Ц, требало би да тражи дозволу од цркве Б, која се сматра „Мајком црквом“. Када црква Б дâ дозволу и додели аутокефалност цркви Ц, све остале аутокефалне цркве би требало да прихвате нову цркву у светотајинску заједницу. Сходно томе, све аутокефалне цркве су доносиоци одлука када је у питању додељивање аутокефалности и, што је подједнако важно, када је реч о прихватању нове цркве у евхаристијску заједницу. Паралелно са тиме, ово питање није само религијско, већ фундаментално политичко, будући да аутокефалност цркве обично иде руку под руку са политичком независношћу земље. Из историјске перспективе, „Политичка независност државе увек је била праћена захтевом за независном и аутокефалном православном црквом... [Историјски гледано,] политичка независност морала је да буде допуњена религијском аутокефалношћу“ (Veković 2021, 38).

Али, шта се дешава ако једна црква одлучи да не прихвати одлуку Мајке цркве? Или, што је чешће у савременом свету, шта ако цркви Ц аутокефалност додели нека друга црква, а не Мајка црква, или чак држава? Тада на сцену ступају унутрашња динамика и интеракције православних цркава. Интеракција значи да избори једног играча/цркве директно утичу на барем још једног играча/цркву у групи. Замислимо сада другу ситуацију у којој црква Д, која се не сматра „Мајком црквом“, одлучи да додели аутокефалност новој цркви Ц и у том циљу користи свој политички утицај како би покушала да наведе и друге цркве да учине исто. Тада стратегија улази у једначину. Свака црква одлучује како ће да поступи на основу унутрашње међузависности унутар саме заједнице. Коначно, мој аргумент је да када цркве Б, Ц и Д одлучују коју акцију да предузму, оне увек бирају најбољу акцију у складу са сопственим интересима и управо зато је теорија игара врло погодна за истраживање унутрашње динамике у православном хришћанству.

На крају, теорија игара не може правилно да се примени ако правила игре нису позната свим играчима. Према Дути (Dutta 1999, 17), скуп правила мора да прецизира четири ствари: 1. Ко игра – група играча који су у стратешкој интеракцији; 2. Са чиме играју – алтернативне акције или избори и стратегије које сваки играч има на располагању; 3. Када сваки играч долази на ред да игра (којим редоследом), и 4. Колико могу да добију (или изгубе) на основу избора направљених у игри. Као што је већ речено, у овом

тренутку постоји четрнаест аутокефалних цркава и све оне могу да се сматрају „играчима“. Сви играчи имају на располагању скуп избора и стратегија, у зависности од специфичне игре која се одвија унутар заједнице. Када је реч о томе ко добија прилику да игра и којим редоследом, то зависи од природе игре, на пример, од прихватања нове аутокефалне цркве у заједницу или од подржавања или осуде руске инвазије на Украјину. Исто тако, будући да је заједница истински међузависна, од највеће је важности да играчи прорачунају како њихово понашање може да утиче на друге играче.

Добар пример стратешке интеракције на Православној шаховској табли јесте случај одлуке Српске православне цркве из 2022. године да након 55 година дугог спора додели аутокефалност цркви у Северној Македонији. У следећем делу контекстуализујем ову студију случаја и постављам сцену за истраживање „питања македонске цркве“ кроз призму теорије игара.

Контекстуализација игре: „питање македонске цркве“

Добро је позната чињеница да је историјски развој религијских организација на Балкану сложен. Један јасан пример ове сложености јесте историјска путања Македонске православне цркве (МПЦ), која је блиско повезана са историјским развојем Српске православне цркве (СПЦ).

Након Берлинског конгреса 1878. године, балканских ратова (1912–1913) и Првог светског рата (1914–1918), године 1918. основана је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (која је постала Краљевина Југославија 1929. године). Међутим, током ових бурних времена један од доминантних религијских актера у региону, конкретно СПЦ, није био уједињен и састојао се од неколико различитих ентитета. Краљ Александар I (који је владао у периоду 1921–1934) био је веома заинтересован за ово питање, а процес „уједињења различитих црквених ентитета званично је завршен 1922. године када је васељенски патријарх Мелетије IV издао Томос за уједињену Српску православну цркву“ (Jović 2021, 100). Ово уједињење је такође обухватало територије Вардарске Македоније (данашње Северне Македоније), које су потпале под јурисдикцију СПЦ. Ипак, политичке околности имале су снажан утицај на однос између СПЦ и њених територија у Вардарској Македонији. На пример, током Другог

светског рата територијом Вардарске Македоније управљали су бугарски епископи који су и сами били део непријатељстава између Срба и Бугара (Jović 2021, 101).

Након Другог светског рата и оснивања комунистичке Југославије 1945. године, Народна Република Македонија постала је њен интегрални део као једна од шест федералних јединица. Међутим, „питање македонске цркве“ остало је нерешено, укључујући и питање ко ће да буде задужен за верски живот православних хришћана у Македонији. Иако је СПЦ прихватила неколико захтева МПЦ под окриљем комунистичке *Комисије за верска питања* (укључујући и то да сви епископи треба да буду Македонци и да верски живот треба да буде успостављен на македонском језику), тензија између Скопља и Београда је и даље била присутна. Године 1959, СПЦ је доделила аутономију МПЦ (Jović 2021, 114; такође види Radić i Mitrović 2012, 269–270), али убрзо након тога, 1967. године, МПЦ је одлучила да изврши самопроглашење независности од СПЦ. Иако је било неких покушаја да се овај раскол реши током 1970-их и 1980-их, распад Југославије почетком 1990-их година прошлог века, који је довео до оснивања нових независних република, означио је и нову еру у односима између СПЦ и МПЦ. Још једна рунда преговора одржана је 2001. и 2019. године, али без икаквог успеха. Ипак, у мају 2022. године, спор стар 55 година решен је за неколико недеља, завршивши се тако што је СПЦ званично прихватила аутокефалност МПЦ. Питање које се логично намеће јесте: зашто?

Како бисмо разумели целокупан контекст који је довео до аутокефалности МПЦ, морамо најпре да узмемо у обзир шири оквир унутар православног хришћанства, које се суочило са озбиљним изазовом након руске инвазије на Украјину. Будући да је фокус православних цркава с правом био на Украјини, Васељенска патријаршија (ВП) одлучила је да делује. Дана 9. маја 2022. године, ВП је признала „црквену хијерархију [МПЦ] предвођену архиепископом Стефаном као валидну у православном свету“ (Marusic 2022). Овај потез покренуо је ланчану реакцију осталих актера. Другим речима, био је то почетак игре у екстензивној форми.

Овој акцији ВП оштро се успротивила Руска православна црква (РПЦ), тврдећи да аутокефалност МПЦ може да додели само СПЦ као „Мајка црква“. Ова чињеница је од највеће важности за РПЦ, зато што је она интегрални део њене стратегије према дешавањима у Украјини. Ваља

подсетити да је ВП 6. јануара 2019. године одлучила да додели аутокефалност Православној цркви Украјине (ПЦУ). Као што се и очекивало, РПЦ се жестоко успротивила овој одлуци и до данас тврди да она није била канонска. Украјинска територија је, према РПЦ, територија на којој је РПЦ „Мајка црква“ и где би РПЦ требало да одлучи да ли ће украјинска црква, и ако хоће када, да добије независност. Међутим, акција ВП у Македонији била је праћена одлуком МПЦ да пошаље писмо СПЦ 10. маја 2022. године, у којем се тражи прихватање њихове независности. Убрзо након тога, у Београду је одржана заједничка литургија 19. маја 2022. године, у којој су учествовали српски и македонски епископи. Дана 20. маја 2022. године, Свети архијерејски сабор СПЦ одржао је редовно годишње заседање и одлучио да додели аутокефалност МПЦ. Организоване су још две заједничке литургије, прва у Скопљу 24. маја, а друга у Београду 5. јуна 2022. године. Након тога, патријарх СПЦ Порфирије уручио је Томос о аутокефалности архиепископу Стефану и „Македонској православној цркви – Охридској архиепископији“. У августу 2022. године, РПЦ је подржала одлуку СПЦ и формално признала МПЦ као аутокефалну цркву. Из перспективе интереса православних цркава, овакав развој догађаја може да се тумачи као стратешки прорачун који су ове цркве направиле.

Међутим, ВП до данас није у потпуности прихватила новоформирану МПЦ у светотајинску заједницу, будући да МПЦ не жели да испуни њене специфичне захтеве: (1) да не користи термин Македонија у свом имену (што је важно за Цркву Грчке), (2) да напусти своју мисију у дијаспори (која би требало да постане канонска територија ВП) и (3) да призна независност ПЦУ. У исто време, у игру улази још један играч, Бугарска православна црква, која није задовољна делом имена новоосноване цркве у Македонији – „Охридска архиепископија“ (види, Dimitrov 2018).

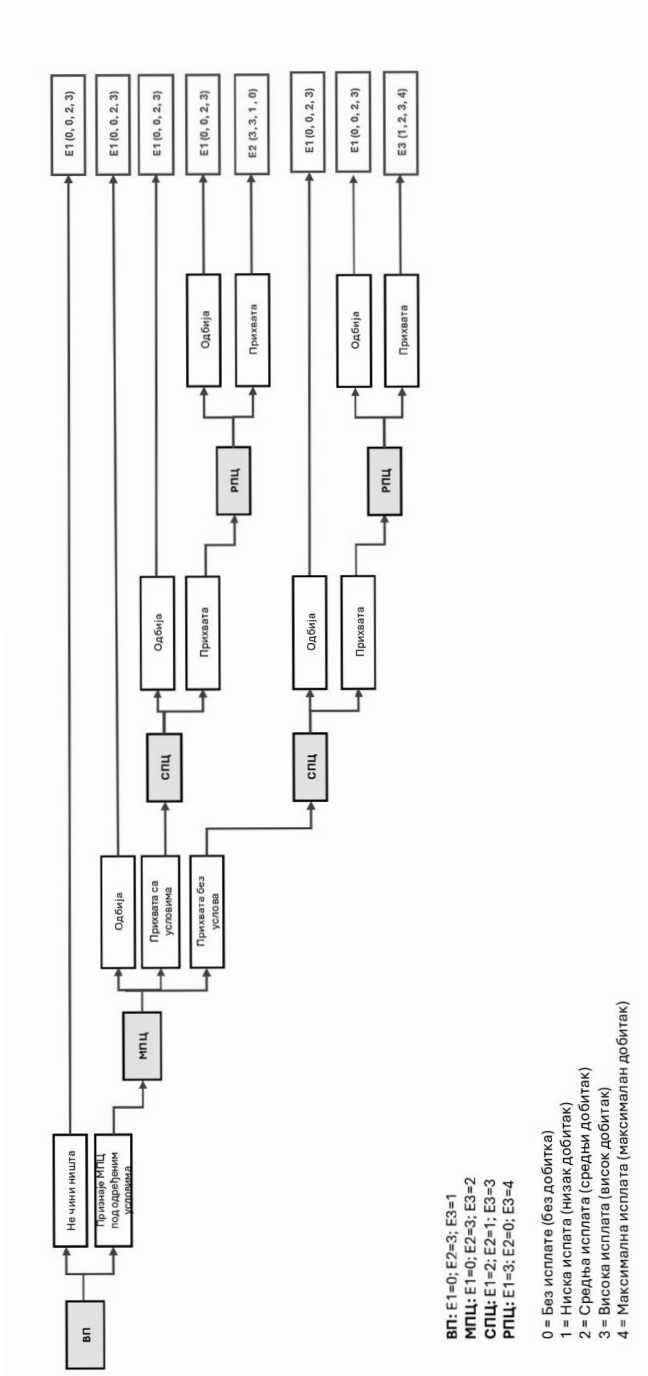
Аутокефалност цркве у Северној Македонији: модел теорије игара

Модел теорије игара који примењујем у овом раду јесте коначна игра у екстензивној форми са савршеним информацијама, решена методом реверзне индукције (индукције уназад), у којој играчи делују по одређеном редоследу и њихове одлуке утичу на следеће потезе. Игра се састоји од

четири играча, а то су Васељенска патријаршија (ВП), Македонска православна црква (МПЦ), Српска православна црква (СПЦ) и Руска православна црква (РПЦ).⁹ Исходи (резултати) изражене су у ординалним вредностима и крећу се од 0 до 4 (при чему је 0 најнижа, а 4 највиша вредност) и представљене су вектором исхода поређаним као (ВП, МПЦ, СПЦ, РПЦ). Структура игре одражава како временски редослед одлука из 2022. године, тако и међузависну природу стратешког избора унутар православне заједнице. Додељивањем ординалних вредности сваком могућем исходу игре, овај модел обухвата преференције сваког актера и омогућава идентификацију равнотеже подигре кроз реверзну индукцију. Табела 2 приказује структуру исплата повезану са сваким исходом и сумира преференције актера.

⁹ Друге цркве и њихови интереси, попут Цркве Грчке или Бугарске православне цркве, долазе тек накнадно и формирају нову игру. Погледати, на пример, Krastev 2022.

Табела 2. Како функционише православна шаховска табла:
игра екстензивне форме аутокефалности у Северној Македонији



Извор: аутор

Доминантна стратегија ВП јесте да унутар православне заједнице задржи и потврди своје место као *primus sine paribus*, као и канонски ауторитет који из њега произилази. Будући да је њена позиција у знатној мери угрожена од стране РПЦ, геополитичке и религијске тензије између Истанбула и Москве настављају да утичу на динамику унутар саме заједнице. Један од кључних инструмената ВП за очување сопственог ауторитета јесте додељивање аутокефалности, баш као што је то учинила у Украјини 2019. године. У саопштењу које је ВП издала 9. маја 2022. године, наводи се да ВП „прима у евхаристијску заједницу јерархију, свештенство и народ [МПЦ]... зацељујући на тај начин рану раскола“ (*Orthodox Times* 2022). Међутим, у истом саопштењу се додаје да ВП: „признаје ‘Охридску’ као име ове цркве (подразумевајући под тим област њене јурисдикције искључиво у границама територије државе Северне Македоније), чиме се искључује реч ‘Македонска’ и било који други дериват речи ‘Македонија’“ (*Orthodox Times* 2022). Када је реч о МПЦ, њена стратегија и исплате су прилично једноставне: желе да добију аутокефалност и независност од СПЦ, али истовремено оклевају да испуне све захтеве ВП, јер би то могло да угрози њихове будуће исплате које зависе од одлука СПЦ. У каснијем интервјуу од 22. маја 2024. године, архиепископ Стефан, поглавар МПЦ, описао је горе поменуте услове као „неприхватљиве“. Рекао је да је ВП желела да се МПЦ „одрекне свог имена које укључује термин Македонија, напусти своју мисију у дијаспори и призна Украјинску православну цркву“ (Marusic 2024).¹⁰ Зато је стратегија СПЦ од највећег значаја када је реч о овој игри. СПЦ исправно увиђа да њена позиција у Македонији више није одржива, пошто су се православни верници у Северној Македонији блиско сврстали уз МПЦ, што је било праћено повременом репресијом према свештенству СПЦ. Дакле, главна стратегија СПЦ јесте да консолидује своје редове, ојача свој регионални утицај и осигура да принцип „Мајке цркве“ остане на снази због изазова који долазе из Црне Горе¹¹ и могуће аутокефалности Црногорске православне цркве. На крају, имајући у виду да је СПЦ дубоко испреплетена са РПЦ, њен интерес је да задржи добре односе са Москвом, углавном због оспораваног статуса Косова и Метохије

¹⁰ Такође погледати изјаву митрополита повардарског Агатангела из 2024. године о истом питању (*Orthodox Christianity* 2024).

¹¹ Погледати детаљну анализу улоге СПЦ у литијском покрету у Црној Гори током 2019–2020. године, који је на крају довео до пада режима Мила Ђукановића у: Arandelović 2024.

и подршке Русије по овом питању. Стратегија СПЦ у овом случају може да се расветли различитим изјавама њеног свештенства и Светог Архијерејског Сабора. Свети Архијерејски Сабор СПЦ издао је саопштење 16. маја 2022. године, у којем наводи да су „узроци раскола из 1967. године уклоњени“. Такође се додаје да би будући дијалог требало да буде вођен „само и искључиво“ према еклесиолошко-канонским принципима и унутрашњим црквено-политичким разматрањима. Другим речима, СПЦ поново потврђује важност принципа „Мајке цркве“, истовремено додајући да нема намеру да намеће било какве додатне услове МПЦ уз препоруку да се питање имена цркве реши у „директном дијалогу“ са гркојезичним и другим православним црквама (СПЦ 2022). Такав развој догађаја анализира Анапλιотис (Anapliotis) који тврди да „Београд може да дође до закључка да је разлаз [са МПЦ] у доброј вери бољи од дефинитивног прекида у сукобу,“ док Атанасијус (Athanasious) додаје да је стратегија СПЦ „такође подржана од стране српске владе која жели да се представи у конструктивном светлу“ (Rujević 2022). Коначно, статус Косова и Метохије од највећег је значаја за СПЦ. Унутар свештенства СПЦ постоји јединствен политички став да „независност Косова и Метохије не би требало да буде призната и прихваћена“ (Veković 2024, 223). Штавише, СПЦ често наводи и хвали подршку Русије по овом питању, укључујући и статус СПЦ у Црној Гори. На пример, 22. априла 2025. године, патријарх СПЦ Порфирије састао се са Владимиром Путином у Москви. Између осталог, патријарх Порфирије је рекао: „Захвални смо на Вашој подршци у вези са Косовом, Републиком Српском и наравно, Црном Гором... Као што знате, без Ваше подршке и подршке Кине, ко зна шта би се десило са Косовом“. На истом састанку, епископ Иринеј је објаснио како СПЦ види своје односе са Русијом и РПЦ. Рекао је: „Наш мали чамац, који плови по олујном мору, увек мора да буде везан за велики руски брод“ (NIN 2025). На крају, иако РПЦ нема посебних интереса у македонском случају, веома је заинтересована за ограничавање ауторитета ВП и за очување принципа „Мајке цркве“, који је за РПЦ од највећег значаја због украјинског случаја. У документу из 2023. године под називом „Искривљавање православног учења о Цркви у поступцима јерархије Константинопољске патријаршије и изјавама њених представника“, РПЦ се експлицитно позива на македонски случај из 2022. године, како би поткопала тврдњу ВП о ексклузивном праву на додељивање аутокефалности. У документу се даље наводи да „верна деца

Руске православне цркве не признају и никада неће да признају аутокефалности које ствара Константинопољска црква... без иницијативе и сагласности киријархалне Мајке цркве“ (ROC 2023). Ово потврђује да подршка РПЦ македонском решењу под вођством СПЦ није била изолован чин добре воље, већ део шире, доктринарно кодификоване кампање за оспоравање прокламованог примата власти ВП (ROC 2023).

Игра почиње са ВП која се налази на почетној позицији, која се односи на одлуку ВП да пошаље писмо МПЦ 9. маја 2022. године, у којем је ВП признала МПЦ као валидну цркву, али под одређеним условима. Другим речима, у првом потезу, ВП бира између две стратегије: да призна МПЦ под одређеним условима или да се уздржи од акције и задржи *status quo*. Овај потез ВП дефинише стратешко окружење за све наредне играче. Ако ВП одлучи да не поступи по овом питању, игра се завршава исходом Е1 (крај 1). Исход Е1 представља наставак *status quo* и оставља статус МПЦ нерешеним. Такав исход није у најбољем интересу за ВП (0) и МПЦ (0), остављајући СПЦ (2) и РПЦ (3) на њиховим тренутним позицијама. Међутим, будући да је ВП деловала 9. маја 2022. године, игра је прешла на друго поље, чинећи МПЦ активним доносиоцем одлука.

У другом пољу, МПЦ се суочава са три могуће стратегије: (1) да у потпуности одбаци признање ВП, (2) да прихвати признање и све услове које је наметнула ВП, и (3) да прихвати признање, али да одбаци услове ВП и да настави са преговорима. У Табели 1 ове опције су поједностављене као „Одбија“, „Прихвата са условима“ и „Прихвата без услова“. За МПЦ је од највеће важности да схвати политичку реалност и све своје могуће стратегије, будући да би прихватање свих услова ВП наметнуло значајна ограничења на њиховом путу ка остварењу главног интереса, а то је стицање аутокефалности. Њена прва опција, одбацивање иницијативе ВП, поново води до завршетка игре и до исхода Е1. Као што је већ показано, овај исход користи само СПЦ и РПЦ и оставља *status quo*. Зато је МПЦ приморана да бира између друге две опције, односно да ли да прихвати или одбије услове ВП. У оба случаја, шта год да изабере, игра се креће даље ка СПЦ, што представља кључно поље целе игре.

Уколико МПЦ одлучи да прихвати услове ВП, СПЦ може или да одбије или да прихвати аутокефалност МПЦ. Ако СПЦ одлучи да је одбије, игра се поново завршава исходом Е1. Међутим, ако СПЦ одлучи да је прихвати, игра напредује до финалног поља, где РПЦ одлучује да ли ће да призна тај исход.

Последњи потез који повлачи РПЦ одређује да ли ће игра да се заврши ширим консензусом у заједници или још већом фрагментацијом. У зависности од избора РПЦ, игра се завршава исходом Е1. Међутим, у случају да РПЦ прихвати аутокефалност МПЦ са свим условима које је поставила ВП, игра се завршава исходом Е2, што је најгора стратегија за РПЦ.

Ако МПЦ одлучи да не прихвати услове ВП, игра поново прелази на СПЦ. Ако СПЦ одбије да призна МПЦ, игра се завршава исходом Е1. Ипак, ако СПЦ одлучи да прихвати аутокефалност МПЦ без услова ВП, тада игра прелази на РПЦ, која се поново налази у финалном и завршном пољу. РПЦ може да одбије или да прихвати одлуку коју је донела СПЦ. Ако је одбије, игра се завршава са Е1, односно остаје *status quo*. Међутим, ако је РПЦ прихвати, тада се игра завршава исходом Е3, што је најбољи исход за РПЦ и најбољи укупни исход за све укључене играче.

Објашњење исхода

Исходи игре су представљени као три вектора добитка: Е1, Е2 и Е3. Као што је већ поменуто, сваки вектор је поређан као (ВП, МПЦ, СПЦ, РПЦ), а додељене вредности крећу се у распону од 0 до 4. Другим речима, користим ординално рангирање преференција, у којем је 0 најнижа, а 4 вредност.

Исход Е1 је дефинисан као (0, 0, 2, 3) и одговара стању *status quo* или пропасти целог процеса. За ВП и МПЦ, Е1 је најмање жељени исход, зато што подразумева да оба играча не успевају у својим примарним циљевима. ВП жели да потврди свој ауторитет над православном хришћанском заједницом и да осигура да новооснована црква потпадне под њено окриље, док МПЦ једноставно жели да добије независност од СПЦ након 55 година дугог спора. Уколико се игра заврши са исходом Е1, СПЦ добија умерену исплату (2) јер ће да задржи канонску јурисдикцију над територијом Северне Македоније, али по цену трајне нестабилности и оспораваног легитимитета. За РПЦ, исход Е1 представља високу исплату (3) јер се директно односи на њену стратегију у вези са украјинским случајем, где чврсто тврди да само РПЦ, као Мајка црква, може да призна аутокефалност цркве у Украјини. Другим речима, то појачава њену укупну геополитичку стратегију ограничавања утицаја ВП унутар саме заједнице. Поврх тога, за РПЦ је *status quo* такође добра опција, зато што то питање

остаје тачка спорења у региону у којем је она историјски играла значајну политичку улогу.

Исход Е2 је дефинисан као (3, 3, 1, 0) и представља сценарио у којем ВП успешно намеће своје жељено решење, додељује аутокефалност МПЦ под сопственим условима и остварује максимални ауторитет. За МПЦ је овај исход такође у највећој мери пожељан, јер обезбеђује шире признавање њене аутокефалности. Међутим, за СПЦ овај исход није пожељан (1) зато што углавном умањује њену улогу, ако је не поткопа у потпуности. На крају, у исходу Е2, РПЦ добија најнижу исплату (0) јер то директно противречи њеној стратегији да буде врховни канонски ауторитет у заједници, њеној позицији у Украјини и принципу „Мајке цркве.“ Коначно, исход Е2 није прихватљив за РПЦ, зато што јача ауторитет ВП.

На крају, исход Е3 је дефинисан као (1, 2, 3, 4) чиме одражава стратегију МПЦ да одбаци услове ВП, али уз прихватање од стране СПЦ и на крају РПЦ. За СПЦ је ово најпожељнији исход (3) јер потврђује њену улогу као „Мајке цркве“, али такође решава дугогодишњи спор и оставља СПЦ у добрим односима са РПЦ. РПЦ такође добија максималну исплату (4) зато што се то савршено уклапа у њене геополитичке и канонске позиције у Украјини. МПЦ добија средњу исплату (2) јер остварује аутокефалност и аутономију у земљи уз подршку „Мајке цркве“ и РПЦ. За МПЦ, Е3 није највиша исплата, јер и даље мора да се носи са другим условима који долазе од осталих цркава (ВП, Грчке и Бугарске), али је њен главни интерес у игри остварен. На крају, Е3 је релативно ниска исплата за ВП (1) јер је била играч у игри, а њен почетни потез пружио је одређену предност за будуће преговоре.

Реверзна индукција

Како бих применио реверзну индукцију, почињем од финалног поља одлучивања и доношења одлука од стране РПЦ. РПЦ може да бира између исхода са највишом исплатом од 4 (Е3) или исхода са најнижом исплатом од 0 (Е2). Узимајући у обзир ове опције, РПЦ никада неће да изабере стратегију која води до Е2. Уместо тога, РПЦ ће да изабере или путању која води до Е1 или до Е3, у зависности од претходних потеза.

Ако се померимо један корак уназад, претпоставка је да СПЦ предвиђа понашање РПЦ. Имајући у виду да СПЦ може да предвиди да ће РПЦ да одбије исход Е2 и прихвати Е3, СПЦ може на основу тог предвиђања да

креира сопствену стратегију. Ако СПЦ одбије захтев МПЦ, исход је Е1. Међутим, ако га СПЦ прихвати, онда је њена рационална стратегија да то учини јер предвиђа да ће одговор РПЦ да доведе до Е3. Другим речима, оптимална стратегија за СПЦ јесте да прихвати и додели аутокефалност.

На пољу на којем МПЦ мора да одлучи о потезу ВП, она би требало да предвиди одговоре и СПЦ и РПЦ. Уколико у потпуности одбаци предлог ВП, игра се завршава са Е1 и исплатом од 0. Међутим, у случају да МПЦ одлучи да прихвати услове ВП, она предвиђа да ће да их одбаце и СПЦ и РПЦ, што би довело до Е1 или евентуално до Е2, што је такође крајње невероватан исход из перспективе МПЦ која узима у обзир опције које имају СПЦ и РПЦ. Међутим, одбацивање услова ВП, уз прихватање од стране СПЦ и РПЦ, води до исхода Е3 са исплатом од 2 за МПЦ. Стога је логично претпоставити да је оптимална стратегија МПЦ да одбаци услове ВП и да апелује на СПЦ, а на крају и на РПЦ.

Почетно поље, на крају, указује нам на предвиђање целокупне игре и накнадних одлука од стране ВП. У случају да ВП не уради ништа, исход је Е1 са исплатом од 0. Зато је рационално за ВП да призна МПЦ, што ће на крају да доведе до исхода Е3 и исплате од 1. Очигледно, најпожељнији исход за ВП јесте Е2. Међутим, ако ВП има на уму стратегије МПЦ, СПЦ и РПЦ, логично је да је њена оптимална стратегија да покрене процес признавањем МПЦ, што ће на крају да доведе до Е3 са исплатом од 1 за ВП, што је и даље боље од Е1 и задржавања *status quo*.

Овај модел теорије игара тачно опонаша начин на који се цео процес на крају завршио. И више од тога, он показује да је процес био игра са рационалним играчима и прорачунима, што православне цркве и њихове геополитичке одлуке чини не много другачијим од осталих међународних актера, укључујући и саме државе. Другим речима, путања равнотеже у игри је следећа: (1) ВП признаје МПЦ са условима, (2) МПЦ прихвата признање, одбацује услове и апелује на СПЦ, (3) СПЦ прихвата и додељује аутокефалност, и (4) РПЦ прихвата ту одлуку. Овај редослед довео је до исхода Е3, што представља савршену равнотежу подигре.

Из наведених разлога исход Е3, на начин на који је представљен, може да се тумачи као производ рационалног и стратешког понашања свих играча који су укључени у игру, иако то није најпожељнији исход за све њих. И ВП и МПЦ би више волеле исход Е2 него Е3, али тај исход није реалан унутар структуре игре, зато што би га РПЦ одбацила на последњем пољу.

Другим речима, исход ЕЗ је у стратешком смислу оптималан за све, а и доследан је у односу на преференције играча и очекиване одговоре свих укључених страна. Као такав, приказани модел јасно показује начин на који међузависност обликује реалност православних цркава.

Закључци

Овај чланак поставља тезу да би православна хришћанска заједница због своје организационе структуре могла да се визуализује као геополитичка шаховска табла на којој свака фигура представља једну цркву. Међутим, након руске инвазије на Украјину 2022. године, у раду се тврди да православне цркве теже да се сврставају уз један од два главна центра моћи, односно уз васељенског патријарха, на једној, и Руску православну цркву, на другој страни. Ова сврставања снажно утичу на процесе доношења одлука православних цркава у међународној арени.

Применом теорије игара на дату студију случаја додељивања аутокефалности цркви у Северној Македонији 2022. године, овај рад нуди објашњење у погледу начина доношења одлука унутар православне заједнице. Спор стар 55 година између Београда и Скопља о статусу цркве у Северној Македонији, решен је током 2022. године за свега неколико недеља. Применом коначне игре у екстензивној форми са савршеним информацијама, решене методом реверзне индукције, показао сам да су сва четири кључна играча у игри (ВП, МПЦ, СПЦ и РПЦ) поступала рационално и стратешки. Тиме овај рад пружа како нови концептуални оквир за разумевање доношења одлука православних цркава, тако и емпиријски утемељено објашњење овог значајног догађаја унутар православне хришћанске заједнице.

Ипак, остаје нејасно да ли модели теорије игара могу да се користе у различитим окружењима и на различитим случајевима унутар православне хришћанске заједнице, што захтева обимнија истраживања у овој области.

Превод са енглеског на српски језик:

Преводилачка агенција Language Shop

The draft version of this paper was presented at the 2025 International Studies Association Annual Convention held in Chicago, IL, on March 2-5, 2025, and at the 2024 Annual Meeting of the Italian Political Science Association, that was held in Trieste, Italy, on September 12-14, 2024. The author would like to kindly thank to Dušan Pavlović and Ivan Stanojević (University of Belgrade – Faculty of Political Science, Serbia) for their help and support with the nuts and bolts of game theory and its use in political science research.

Bibliography / Библиографија

- Arandžević, Dunja. 2024. "Unraveling the Miracle: The Serbian Orthodox Church and the 2020 Regime Change in Montenegro". *Politics and Religion Journal* 18 (2): 429–459.
- Baar, Vladimír, Martin Solík, Barbara Baarová, and Jan Graf. 2022. "Theopolitics of the Orthodox World—Autocephaly of the Orthodox Churches as a Political, Not Theological Problem". *Religions* 13 (2): 116.
- Bordeianu, Radu. 2020. "The autocephaly of the Orthodox Church of Ukraine: its impact outside of Ukraine". *Canadian Slavonic Papers* 62 (3–4): 452–462.
- Brams, Steven. 2003. *Biblical Games: Game Theory and the Hebrew Bible*. Cambridge and London: The MIT Press.
- Brams, Steven. 2011. *Game Theory and the Humanities. Bringing Two World*. Cambridge and London: The MIT Press.
- Brusanowski, Paul. 2016. "Autocephaly in Ukraine: The Canonical Dimension". In: *Churches in the Ukrainian Crisis*, edited by Andrii Krawchuk and Thomas Bremer, 47–77. London: Palgrave Macmillan.
- Clendenin, Daniel B. 2003. *Eastern Orthodox Theology*. Grand Rapids, MI: Baker Books House Company.
- Coleman, Heather. 2020. "Orthodoxy and autocephaly in Ukraine: editor's introduction". *Canadian Slavonic Papers* 62 (3–4): 421–425.
- Dimitrov, Martin. 2018. "Bulgarian Clerics Retreat from Support for Macedonia Church". *Balkan Insight*. May 15. <https://balkaninsight.com/2018/05/15/bulgarian-orthodox-church-pressured-not-to-back-macedonian-church-s-independence-05-15-2018/bi/all-balkan-countries/>.

- Dutta, Prajit K. 1999. *Strategies and Games. Theory and Practice*. Cambridge and London: The MIT Press.
- Fox, Jonathan, Marko Veković, and Ariel Zellman. 2026a. "Governmental Discrimination against Religious Minorities in the Post-Communist States of Eastern Europe and Central Asia, 1990–2023". *Post-Soviet Affairs* 42 (4): 391–419.
- Fox, Jonathan, Marko Veković, and Ariel Zellman. 2026b. "Government Religion Policy and Religious Freedom in Post-Communist Eastern Europe and Central Asia 1990 to 2023". *Review of Faith & International Affairs* 24 (1): 1–28.
- Gauthier, Laurent. 2024. "A strategic model of polytheism". *Rationality and Society* 36 (4): 480–501.
- Gill, Anthony. 1997. *Rendering unto Caesar. The Catholic Church and the State in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gill, Anthony. 2008. *Political Origins of Religious Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grdzeldze, Tamara. 2023. *Ecclesial Boundaries and National Identity in the Orthodox Church*. Notre Dame, IL: The University of Notre Dame Press.
- Haynes, Jeffrey. 2001. "Transnational religious actors and international politics". *Third World Quarterly* 22 (2): 143–158.
- Jović, Rastko. 2021. "The Fluid Labyrinths of Autocephaly: The 'Macedonian' Orthodox Church" In: *National and Ecumenical Orthodoxy*, edited by Dimitrios Keramidas and Nikos Kouremenos, 99–123. Thessaloniki: CEMES Publications.
- Jović, Rastko. 2023. *Dinamika crkvenog identiteta*. Beograd i Foča: Biblos books i Pravoslavni bogoslovski fakultet Sv. Vasilija Ostroškog.
- Kalkandjieva, Daniela. 2024. "Autocephaly Reconsidered: Civil Authorities as Autocephaly-Making Factors". *Religions* 15 (12): 1518.
- Knox, Zoe. 2005. *Russian Society and the Orthodox Church: Religion in Russia After Communism*. New York: Routledge.
- Koesel, Karrie. 2014. *Religion and Authoritarianism. Cooperation, Conflict, and Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kolstø, Pål. 2025. "Steering Towards a Permanent Schism? The Establishment of the Russian Orthodox Exarchate in Africa". *Occasional Papers on Religion in Eastern Europe* 45 (4): 1–26.

- Krastev, Nikolay. 2022. "The Battle for the Faith: The Macedonian Church Question Between the Moscow and Ecumenical Patriarchates". *Cross-border Talks*. September 18. <https://www.crossbordertalks.eu/2022/09/18/macedonian-orthodox-church-en/>.
- Kisić, Rade. 2020. "Primus sine paribus – odgovor na tekst Moskovske patrijaršije o primatu". *Sabornost* 14: 199–214.
- Leeson, Peter T., Vincent Geloso, and Nicholas A. Snow. 2024. "Externality and taboo: "Resolving the Judaic pig puzzle". *Rationality and Society* 36 (1): 5–33.
- Leustean, Lucian. 2011. "The concept of symphonia in contemporary European Orthodoxy". *International Journal for the Study of the Christian Church* 11 (2–3): 188–202.
- Leustean, Lucian. 2018. "Eastern Orthodoxy, Geopolitics and the 2016 'Holy and Great Synod of the Orthodox Church'". *Geopolitics* 23 (1): 201–216.
- Lingzhi, Luo, Nilanjan Chakraborty, and Katia Sycara. 2011. "An Evolutionary Game-Theoretic Model for Ethno-Religious Conflicts Between Two Groups". *Computational and Mathematical Organization Theory* 17 (4): 379–401.
- Madeley, John T.S., and Jeffrey Haynes. 2011. "Transnational Religious Actors". In: *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, edited by Bod Reinalda, 63–74. Farnham: Ashgate.
- Makrides, Vasilios, and Victor Roudometof, eds. 2010. *Orthodox Christianity in 21st Century Greece: The Role of Religion in Culture, Ethnicity and Politics*. London and New York: Routledge.
- Makrides, Vasilios N. 2018. "Orthodox Christianity and State/Politics today. Factors to take into account". In: *Orthodox Religion and Politics in Contemporary Eastern Europe. On Multiple Secularisms and Entanglements*, edited by Tobias Köllner, 235–254. London and New York: Routledge.
- Mao, Wen, and Charles Zech. 2002. "Choices of Organizational Structures in Religious Organizations: A Game Theoretic Approach". *Journal of Economic Behavior & Organization* 47 (1): 55–70.
- Marusic, Sinisa Jakov. 2022. "Constantinople Ends Schism with North Macedonia Church". *Balkan Insight*. May 10. <https://balkaninsight.com/2022/05/10/constantinople-ends-schism-with-north-macedonia-church/>.

- Marusic, Sinisa Jakov. 2024. "Macedonian Church Rejects Constantinople's Conditions for Independence". *Balkan Insight*. May 22. <https://balkaninsight.com/2024/05/22/macedonian-church-rejects-constantinoples-conditions-for-independence/bi/>.
- McBride, Michael. 2008. "Religious Pluralism and Religious Participation: A Game Theoretic Analysis". *American Journal of Sociology* 114 (1): 77–106.
- McBride, Michael. 2016. "A rational choice theory of religious authority". *Rationality and Society* 28 (4): 410–438.
- Metreveli, Tornike. 2021. *Orthodox Christianity and the Politics of Transition in Ukraine, Serbia and Georgia*. London and New York: Routledge.
- Mudrov, Sergei A. 2019. "The autocephaly of the Ukrainian Orthodox Church: a new dividing line for Ukraine?". *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* 27 (2–3): 271–77.
- NIN. 2025. "Patrijarh Porfirije sa Putinom i o 'obojenoj revoluciji': Kako je izgledao ceo razgovor". 23. april. <https://www.nin.rs/politika/vesti/75037/porfirije-na-sastanku-s-putinom-u-srbiji-u-toku-obojena-revolucija>.
- Orthodox Christianity*. 2024. "Macedonian Church Received Autocephaly 'Without Conditions, Pressure, Concessions, Hidden Interests,' Says Macedonian Hierarchy in Fiery Defense of MOC-OA Name and Status". March 11. <https://orthodoxchristian.com/159078.html>.
- Orthodox Times*. 2022. "Phanar: Yes to the recognition, no to "Macedonia" for the Archdiocese of Ohrid". May 9. <https://orthodoxtimes.com/phanar-yes-to-the-recognition-no-to-macedonia-for-the-archdiocese-of-ohrid/>.
- Papkova, Irina. 2011. *The Orthodox Church and Russian Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- PEW. 2017. "Orthodox Christianity in the 21st Century". November 8. <https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2017/12/Orthodoxy-II-FULL-REPORT-12-5.pdf>.
- Pipes, Richard. 1997. *Russia under the Old Regime*, 2nd edition. New York: Penguin Books.
- Prodromou, Elizabeth H. 2021. "Disciplinary Trespassing, Historical Analysis, and Geopolitics: A Commentary on the Ecumenical Significance of the Event of

- the Holy and Great Council of Crete". *Journal of World Christianity* 11 (1): 100–117.
- Prodromou, Elizabeth. 2004. "Negotiating Pluralism and Specifying Modernity in Greece: Reading Church–State Relations in the Christodoulos Period". *Social Compass* 51 (4): 471–485.
- Radić, Radmila, and Milan Vukomanović. 2014. "Religion and Democracy in Serbia since 1989: The Case of the Serbian Orthodox Church". In: *Religion and Politics in Post-Socialist Central and Southeastern Europe, Challenges since 1989*, edited by Sabrina P. Ramet, 180–211. London: Palgrave Macmillan.
- Radić, Radmila, and Momčilo Mitrović, ured. 2012. *Zapisnici sa sednice Komisije za verska pitanja 1945–1978*. Beograd: Institut za noviju istoriju Srbije.
- Ramet, Sabrina, ed. 2026. *Orthodox Churches and Politics in Southeastern Europe, Russia, and Ukraine: Nationalism, Traditionalism, and Intolerance*, 2nd edition. London: Palgrave Macmillan.
- Rimestad, Sebastian, and Emil Hilton Saggau, eds. 2025. *Fault Lines in the Orthodox World. Geopolitics, Theology, and Diplomacy in Light of the War in Ukraine*. London: Palgrave Macmillan.
- [ROC] The Russian Orthodox Church – Department for External Church Relations. 2023. "The Distortion of the Orthodox Doctrine of the Church in the Acts of the Hierarchy of the Patriarchate of Constantinople and Statements of Its Representatives". August 24. <https://mospat.ru/en/news/90540/>.
- Roudometof, Victor. 2019. "Church, State, and Political Culture in Orthodox Christianity". In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, edited by Erin Hannah. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.743>.
- Roussos, Sortiris. 2009. "Eastern Orthodox Christianity in the Middle East". In: *Eastern Christianity in the Modern Middle East*, edited by Anthony O'Mahony and Emma Loosley, 107–119. London and New York: Routledge.
- Rujević, Nemanja. 2022. "Zašto je SPC priznala Makedonsku crkvu?". *Deutsche Welle*. May 28. <https://www.dw.com/sr/zašto-je-spc-priznala-makedonsku-crkvu/a-61955376>.
- Šljivić, Dragan, and Nenad Živković. 2020. "Self-Ruled and Self-Consecrated Ecclesiastic Schism as a Nation-Building Instrument in the Orthodox Countries of South Eastern Europe". *Genealogy* 4 (2): 52.

- [SOC] Srpska pravoslavna crkva. 2022. "Saopštenje Svetog Arhijerejskog Sabora Srpske pravoslavne crkve za javnost". 16. maj. <https://spc.rs/sr/news/sabor/-/7700.saopstenje-svetog-arhijerejskog-sabora.html>.
- Solik, Martin, Jan Filakovsky, and Vladimir Baar. 2017. "Belarusian and Ukrainian Autocephalous Orthodox Churches and National Identity: Comparison". *Political Science* 20 (2): 116–163.
- Stark, Rodney. 1997. "Bringing Theory Back In". In: *Rational Choice Theory and Religion. Summary and Assessment*, edited by Lawrence Young, 3–24. London and New York: Routledge.
- Stavrakakis, Yannis. 2003. "Politics and Religion: On the 'Politicisation' of the Greek Church Discourse". *Journal of Modern Greek Studies* 21 (2): 153–181.
- Suslov, Mikhail. 2024. "The Russian Orthodox Church Turns to the Global South: Recalibration of the Geopolitical Culture of the Church". *Religions* 15 (12): 1517.
- Veković, Marko, and Miroljub Jevtić. 2019. "Render unto Caesar: Explaining Political Dimension of the Autocephaly Demands in Ukraine and Montenegro". *Journal of Church and State* 61 (3): 591–609.
- Veković, Marko, Despot Kovačević, and Dunja Arandžević. 2025. "Rational Silence: Explaining the Serbian Orthodox Church's Response to Protests in Serbia (2016–2025)". *Journal of Church and State* 67 (4): csaf050.
- Veković, Marko. 2021a. "Russia. Orthodox Christianity". In: *Routledge Handbook of Religion, Politics and Ideology*, edited by Jeffrey Haynes, 273–284. London and New York: Routledge.
- Veković, Marko. 2021b. *Democratization in Christian Orthodox Europe. Comparing Greece, Serbia and Russia*. London and New York: Routledge.
- Veković, Marko. 2022. *Religija za politikologe*. Beograd: Filip Višnjić.
- Veković, Marko. 2024. *Religija i politika u Srbiji između teorije i prakse*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.
- Young, Lawrence, ed. 1997. *Rational Choice Theory and Religion. Summary and Assessment*. London and New York: Routledge.
- Zrinščak, Siniša, Marko Veković, and Laura R. Olson. 2026. "Religion and Politics in Bosnia and Herzegovina and Croatia". *Political Theology* 27 (3): 357–375.

The Holy See as a Norm Entrepreneur: Fraternity, Solidarity, and Secularism in Pope Francis's Pontificate

Hrvoje ŠPEHAR¹

Abstract: This paper examines the papal discourse of Pope Francis as a site of norm entrepreneurship in contemporary world politics. Drawing on constructivist norm theory, Finnemore and Sikkink's model of the norm life cycle, and Manners' concept of normative power as a heuristic framework, it argues that Francis systematically translates Catholic social doctrine into universalistic normative frames—centred on fraternity, solidarity, and a post-secular engagement with the international order—thereby seeking to position the Holy See as a distinctive moral authority in global ethical discourse. The analysis proceeds through a qualitative discourse analysis of key papal documents produced between 2013 and 2025, including the encyclicals *Laudato Si'* (2015) and *Fratelli Tutti* (2020), the apostolic exhortation *Evangelii Gaudium* (2013), the *Document on Human Fraternity* (Abu Dhabi, 2019), and selected addresses to the United Nations General Assembly and other international forums. Two analytical criteria guide the examination: lexical universalisation—the deployment of non-confessional vocabulary and the language of global rights and shared humanity—and secular accessibility, understood as the extent to which religiously grounded arguments are translated into a normative idiom accessible to secular interlocutors. The paper argues that the novelty of Francis's pontificate lies not in the substance of the norms it promotes, but in the discursive mechanisms through which Catholic ethical commitments are constructed as globally legible claims—a “discursive double address” that retains theological grounding while aspiring to universal normative resonance. The analysis operates at the level of norm emergence, reconstructing the discursive conditions under which post-secular norm entrepreneurship might become possible, rather than assessing its empirical impact on international normative expectations.

Keywords: Holy See, Pope Francis, norm entrepreneurship, constructivism, normative power, fraternity, solidarity, secularism

¹ Full Professor, University of Zagreb – Faculty of Political Science, Zagreb, Croatia. E-mail: hrvoje.spehar@fpzg.hr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7950-5471>.

Introduction

The Holy See is among the most distinctive actors in world politics. Among the least examined: a sovereign with diplomatic relations across most of the international system, a permanent observer at the United Nations, and the institutional voice of more than a billion believers, yet one whose mode of influence—exercised through moral authority and the articulation of norms rather than through material power—sits awkwardly within the categories that International Relations (IR) conventionally deploys. This paper takes the pontificate of Pope Francis (2013–2025) as a case through which to examine that mode of influence. Its guiding question is twofold: by what discursive mechanisms does Francis seek to convert the particular commitments of Catholic social doctrine into claims that aspire to universal, secular legibility; and does the discourse that results represent a genuinely post-secular innovation in international normative politics, or a strategic repackaging of Catholic particularism in a universalist idiom?

The argument advanced here is that the distinctiveness of Francis's pontificate lies not in the substance of the norms it promotes but in the discursive architecture through which they are advanced—what the paper calls a “discursive double address”: a manner of speaking that retains its theological grounding while framing its normative conclusions to be assentable on secular grounds. The claim is developed through a qualitative discourse analysis of papal texts produced across the pontificate, guided by two criteria—lexical universalisation and secular accessibility—and is pitched at the level of norm emergence rather than measured normative effect. The paper proceeds in four movements: it sets out a constructivist framework for the study of religious norm entrepreneurship; specifies its corpus and method; analyses the strategy across three normative frames—fraternity, solidarity, and post-secular engagement—and tests it against a deliberately adverse case, the devotional encyclical *Dilexit Nos*; and closes by drawing out the contribution and the questions that remain open.

Theoretical and Conceptual Framework

Describing the role of the Holy See in international relations, Mariano Barbato observes that, alone among religious actors, it represents more than a billion people, holds a special status at the United Nations and full diplomatic

relations with most states, and “acts as a norm entrepreneur in the global public sphere”, yet attracts almost no attention from IR scholars (Barbato 2013b, 27). The Holy See’s character as a “norm entrepreneur” is indeed manifested in numerous instances of international politics; yet it is frequently subject to ambiguous categorisations and comparisons with other actors in international relations. This paper therefore examines the papal discourse of Pope Francis as a site of norm entrepreneurship in world politics. It argues that Francis systematically translates Catholic social doctrine into universalistic normative frames—centred on fraternity, solidarity, and a post-secular engagement with the international order—thereby positioning the Holy See as a distinctive moral authority in global ethical discourse. Existing IR scholarship has tended to analyse the Holy See through the lens of diplomacy and international law, largely overlooking the question of how papal discourse functions as a vehicle of norm entrepreneurship—and whether Francis’s universalistic framing represents a genuinely post-secular innovation or a strategic repackaging of Catholic particularism. The contrast with earlier pontificates is instructive. John Paul II’s engagement with human rights discourse—most visible in *Redemptor Hominis* (John Paul II 1979) and *Centesimus Annus* (John Paul II 1991)—consistently grounded normative claims in explicitly Christological premises: human dignity derives from the Incarnation, rights are intelligible only within a framework of Christian anthropology. Benedict XVI’s critique of technocratic rationality in *Caritas in Veritate* (Benedict XVI 2009) similarly operated within an explicitly theological register, positioning reason as incomplete without faith rather than constructing arguments accessible to secular interlocutors on their own terms. Francis’s discursive innovation consists not in abandoning these premises but in systematically constructing a second register alongside them—one in which the same normative conclusions are presented as accessible to secular reason independently of their theological foundations. The shift is not doctrinal but architectural: from a single-address discourse grounded in Christian anthropology to the “discursive double address” this paper identifies as the distinctive feature of Francis’s pontificate.

The analysis draws on constructivist norm theory and deploys Manners’ concept of normative power as a heuristic framework (Manners 2002; 2008; 2009). The empirical basis of the paper is a qualitative discourse analysis of papal documents produced across the pontificate (2013–2025); the construction of the corpus, the analytical criteria, and the reading procedure are specified in the methodological discussion that opens the following section. The analysis focuses throughout on the mechanisms of normative framing through which Francis translates Catholic social doctrine into universalistic ethical language—

how concepts such as fraternity, solidarity, and secularism are constructed as globally legible claims rather than confessional imperatives, and how this discursive strategy positions the Holy See within, and in tension with, the secular normative architecture of international relations.

Within International Relations and within European studies, the constructivist conception of norms is well established. Against neoliberal and rationalist approaches, constructivists hold that norms co-constitute actors' behaviour and sustain a space of intersubjective meaning: international politics is shaped not only by the distribution of material power but by socially constructed meanings, identities, and norms (Saurugger 2014). This opens analytical space for actors whose influence derives less from military, economic, or territorial resources than from a capacity to shape legitimacy and political meaning—and, in the discursive variant, for treating discourse itself as the vehicle through which values are formed and dominant interpretations established. Risse's emphasis on communicative action is pertinent here: states act not only on the logic of consequences but on a logic of appropriateness, seeking to legitimise their conduct before the international community (Risse 2000).

Within this literature, a familiar distinction runs between regulatory norms, which govern the conduct of a given interaction, and constitutive norms, which shape actors' very identities (Saurugger 2014; Onuf 1989); norms, on Kratochwil's (1990) account, are not merely constraints on behaviour but the ground of intelligible political action and legitimacy. Constructivism thus enables the analysis of actors whose influence operates through the production of normative meaning, moral authority, and legitimacy.

Constructivist approaches have exerted a particularly profound influence upon the study of European integration and European politics. Ian Manners (2002; 2008; 2009) develops the concept of "Normative Power Europe", by which he describes the capacity of the European Union to shape the international order through the promotion of norms such as human rights, democracy, the rule of law, and multilateralism, not primarily by means of military or economic power, but through its ability to define what is regarded as legitimate and "normal" conduct within international relations.

It is precisely the concept of normative power that raises the question of whether distinctive actors such as the Holy See may function as producers and promoters of international norms despite possessing only limited material instruments. For Manners (2009, 2), normative power is in its purest form ideational rather than material: it works through normative justification rather than incentive or force, and should be "normatively sustainable"—explicable

and justifiable to others, and durable across generations; its analysis, he proposes, links principles, actions, and impact.

Contemporary scholarship in international relations further emphasises that religious actors may participate in the shaping of international norms and political identities, particularly through the exercise of moral authority, transnational networks, and universalistic ethical discourses (Casanova 1994; Thomas 2005). In this way, religion ceases to be regarded exclusively as a private or domestic political category and instead emerges as a significant factor in international legitimacy and normative action. Scott Thomas (2005) argues in this regard that religion constitutes an important source of identity, political mobilisation, and normative legitimacy within contemporary international relations. Similarly, José Casanova (1994) demonstrates how religious actors, within the contemporary globalised sphere, participate in the formation of the public sphere and of transnational moral discourses. Within this context, the pontificate of Pope Francis represents a particularly instructive case: one in which the Holy See's symbolic and moral authority is actively mobilised through a distinctive discursive strategy—centred on fraternity, solidarity, and a post-secular engagement with the international order.

Yet understanding how Francis operates as a norm entrepreneur requires engaging with a question that IR scholarship has largely sidestepped: how does a religious actor navigate—and seek to reshape—a secular international order? Classical secularisation theory predicted the progressive marginalisation of religion from public life; yet, as Casanova (1994) persuasively demonstrates, religious actors have instead undergone a process of reprivatization, reasserting themselves as normative voices in the public sphere. Habermas's (2006) concept of the post-secular society captures this shift: rather than disappearing, religion persists as a source of normative resources, provided its claims can be translated into the idiom of public reason accessible to secular interlocutors. Taylor (2007) deepens this picture by challenging the universality of the Western secular narrative itself, arguing that what counts as “secular” is a historically contingent construction, and that multiple modernities are possible.

These two accounts should not be elided, however, for Habermas and Taylor diverge sharply on what the post-secular implies. Habermas retains a proceduralist and broadly universalist frame, in which religious contributions enter a public sphere whose secular reason remains the common currency; Taylor's genealogy unsettles precisely that assumption, treating “secular reason” as itself one historically situated stance among others rather than a neutral medium of translation. This paper draws on them for different purposes—on Habermas for the mechanism by which religiously grounded claims are rendered

publicly legible, and on Taylor for the contingency of the “secular” against which, and within which, Francis manoeuvres—without treating their positions as a single, settled theory of the post-secular. These debates have direct implications for the analysis of Pope Francis’s pontificate. A key question this paper addresses is whether Francis’s engagement with the international order represents an anti-secular challenge to liberal norms, a post-secular attempt to enrich secular discourse from within, or something more complex: a strategic universalisation of Catholic social doctrine that operates simultaneously inside and outside the secular normative framework. As employed in this paper, “post-secular” refers—following Habermas and Casanova—not to the rejection of secular modernity, but to the re-entry of religiously grounded ethical discourse into pluralist public space through its translation into universally accessible normative language. It is in this specific sense that Francis’s discourse may be characterised as post-secular: not anti-modern, but operating at the boundary between religious conviction and secular public reason.

Three cognate terms recur in what follows and are used here in stipulated senses. Secularity denotes an institutional arrangement: the differentiation of political from religious authority and the state’s formal neutrality among confessions. Secularism denotes a normative or ideological stance that goes further, holding that religion is properly confined to the private sphere and carries no standing in public reason. The post-secular—the term this paper prefers, and which it treats as interchangeable with the looser “post-secularism”—names neither an institution nor an ideology but a condition: following Habermas and Casanova, one in which religiously grounded claims re-enter pluralist public space on the understanding that they are to be rendered accessible to interlocutors who do not share their premises. The distinction is consequential for the analysis, since Francis accepts secularity as a framework while contesting secularism as an ideology—and it is precisely this combination that renders his discourse post-secular rather than anti-secular.

Finnemore and Sikkink (1998) demonstrate that one of the most significant contributions of social constructivism to international relations lies in its attempt to explain how norms emerge, diffuse, and become internalised within the international system. In accordance with this perspective, the fundamental assumption is that the behaviour of states is determined not solely by material interests and power relations, but also by socially constructed norms that define what is regarded as legitimate and appropriate conduct within the international community (Finnemore and Sikkink 1998). Norms are thus defined as “standards of appropriate behaviour for actors with a given identity” (Finnemore and Sikkink 1998, 891; Katzenstein 1996; Finnemore 1996; Klotz

1995). Consequently, norms possess not only a regulatory but also a constitutive function, since they do not merely constrain the behaviour of states, but also shape their identities and interests.

On this basis, Finnemore and Sikkink develop a three-phase model of the norm life cycle. In the first—emergence—“norm entrepreneurs” (organisations, activists, political leaders, transnational networks) promote a norm and, through framing, present it as a morally desirable and civilizational value, seeking to persuade others of its legitimacy. In the second—diffusion—the norm spreads, and once a “tipping point” is reached, its observance becomes expected, as states adopt it under pressures of legitimacy, reputation, and socialisation (Finnemore and Sikkink 1998, 902–904; cf. Schimmelfennig 2001 on “rhetorical action”). In the third—internalisation—the norm passes beyond contestation into the taken-for-granted practice of states and institutions, no longer requiring external pressure (cf. March and Olsen 1998).

Pope Francis represents a compelling instance of this kind of norm entrepreneurship—though one requiring conceptual precision. Norm entrepreneurship, as Finnemore and Sikkink conceive it, need not create wholly new norms; it centrally involves framing—rendering claims legible, persuasive, and morally compelling to new audiences. Francis does not invent fraternity or solidarity but re-articulates them in a post-secular idiom aspiring to resonance beyond Catholic social teaching; the novelty lies not in the norms but in their framing. The innovation is thus not doctrinal but discursive. This contrast should be stated with care, since it is a claim about the framing of these particular commitments rather than about the pontificate as a whole. Francis’s magisterium plainly does include doctrinal development—most conspicuously the 2018 revision of the Catechism declaring the death penalty inadmissible, which the Congregation for the Doctrine of the Faith itself presented as an “authentic development of doctrine” (Congregation for the Doctrine of the Faith 2018), and the increasingly emphatic qualification of the just war tradition, which *Fratelli Tutti* judged it “very difficult” to invoke under modern conditions of warfare (Francis 2020, §258). The point pressed here is narrower and is compatible with such developments: with respect to fraternity and solidarity, what is novel is not the doctrinal substance—long present in Catholic social teaching—but the discursive architecture through which that substance is rendered legible beyond the community of belief. The doctrinal and the discursive are, in this instance, distinct axes of innovation, and the present analysis isolates the second. To advance these claims, Francis has deployed the institutional platform of the Holy See—its diplomatic networks, its UN observer

status, and the global reach of papal discourse—addressing audiences far beyond the Catholic faithful.

It is within this framework that the discourse of Pope Francis becomes a significant analytical object: a norm entrepreneur who relies on the mechanisms Finnemore and Sikkink identify—framing, persuasion, and the construction of moral legitimacy—to advance claims that aspire to reshape international expectations around fraternity, solidarity, and post-secular ethics.

Although actors such as the European Union and the Holy See differ in terms of institutional structure, political nature, and status under international law, Ian Manners' concept of normative power may nonetheless be applied heuristically to the analysis of the Holy See's activity, particularly insofar as it concerns the shaping of legitimacy, ethical discourse, and international normative expectations. Manners (2008) defines normative power not merely as the capacity to diffuse norms, but also as a question of the ethical justification of the way an actor participates in international relations. Normative power, in this sense, derives not exclusively from institutional strength but from the capacity to shape discourse concerning legitimate, moral, and desirable political conduct. From this perspective, Pope Francis emerges as a norm entrepreneur whose influence operates primarily through the production of normative meaning rather than the exercise of material power—one whose discursive strategy, this paper argues, constitutes a distinctive and underrealized contribution to contemporary international normative politics.

Unlike states whose international activity is predominantly grounded in the protection of national interests, Pope Francis consistently legitimises his normative interventions through universalistic ethical principles that aspire to transcend the territorial logic of sovereignty. Precisely for this reason, the constructivist approach enables the analysis of his pontificate not merely through the lens of Vatican diplomacy, but also as a distinctive discursive practice of norm entrepreneurship—one through which Francis, through discourse, encyclicals, and diplomatic engagement, seeks to intervene in—and reshape—the normative expectations of the international community.

Read in this way, Francis's discourse can be approached not only through the classical categories of diplomacy and international law but through its capacity to shape—and his ambition to reshape—international normative expectations, ethical discourses, and patterns of legitimacy. That strategy is organised around three interconnected frames: fraternity as a post-Westphalian ethical horizon, solidarity as a principle of transnational justice, and a post-secular engagement with the secular international order. It is this discursive

architecture—its mechanisms, its ambitions, and its limits—that the following section sets out to analyse.

It is worth stating this paper's central analytical category explicitly, since it is also its principal contribution. By "discursive double address" is meant a single utterance constructed to operate on two registers at once: it preserves its theological grounding, remaining intelligible to a believing audience, while framing its normative conclusion so that the conclusion can be assented to on independent, secular grounds by an interlocutor who does not share that grounding. The category must be distinguished from two adjacent phenomena. It is not Habermas's translation (Habermas 2006; 2008), in which the religious premise is converted into—and effectively replaced by—secular reasons for non-believers; in the double address, the premise is retained rather than exchanged, and the conclusion is double-coded rather than translated out of its origin. Nor is it diplomatic accommodation, in which an actor brackets its convictions to enter a secular forum; here the convictions remain in view, and it is their simultaneous legibility to two audiences that is at issue. So defined, the category is tractable: its presence can be tested through the two criteria specified below—lexical universalisation and secular accessibility—and it proves a variable, falsifiable property of particular documents rather than a constant of the pontificate, one tracking the audience and forum a text addresses.

Papal Discourse and Normative Entrepreneurship: Fraternity, Solidarity, and Post-Secular Engagement

Pope Francis is an unusually self-conscious discursive strategist—one whose normative ambition is organised around a coherent, if rarely made explicit, argumentative architecture. His texts systematically translate Catholic ethical commitments into universally accessible normative language through three interconnected frames: fraternity, which constructs a universal moral community that transcends confessional and national boundaries; solidarity, which names the material and political obligations that such community membership entails; and a post-secular mode of engagement, through which Francis positions the Holy See as a participant within secular normative spaces rather than an opponent of them. Together, these three frames constitute not merely a set of parallel themes but a discursive strategy—one through which Catholic social doctrine is rendered legible, and potentially persuasive, to audiences who share neither its theological premises nor its institutional loyalties. The following

analysis examines that strategy through a qualitative discourse analysis of key papal documents produced between 2013 and 2025, guided by two analytical criteria: lexical universalisation and secular accessibility. The question throughout is how the discursive conditions for such a transformation are constructed.

Methodologically, the analysis is a qualitative, criterion-led close reading proceeding from the constructivist assumption that political reality is constituted through communication and the social construction of meaning (Risse 2000; Saurugger 2014). Since the persuasiveness of such an analysis depends on the defensibility of its corpus, the selection of texts is specified independently of the analytical criteria applied to them — a separation that forestalls the circularity of choosing texts *because* they already exhibit the features the analysis claims to discover.

The corpus is constructed on two principles, one of genre and one of audience. First, and as a safeguard against selective sampling, it comprises the complete set of encyclicals of Francis's own magisterium: *Laudato Si'* (Francis 2015a), *Fratelli Tutti* (Francis 2020), and *Dilexit Nos* (Francis 2024). *Lumen Fidei* (Francis 2013c) is excluded on documented grounds of authorship—substantially drafted by Benedict XVI before his resignation and completed by Francis, who both acknowledged his predecessor's near-finished draft (Francis 2013c, §7) and elsewhere described the result as written “with four hands”—rather than on thematic grounds. Taking the highest magisterial genre in its entirety entails that the corpus contains, *by construction*, at least one document—*Dilexit Nos*, a devotional encyclical on the Sacred Heart—whose register is *prima facie* adverse to the paper's thesis; the analysis is thereby exposed to disconfirmation rather than insulated from it. Second, the corpus includes a purposive selection of further documents and addresses defined by audience and forum rather than by theme: the programmatic apostolic exhortation *Evangelii Gaudium* (Francis 2013a); the climate exhortation *Laudate Deum* (Francis 2023), addressed “to all people of good will”; the principal addresses delivered before secular international institutions—the United Nations General Assembly (Francis 2015b) and the European Parliament (Francis 2014); and the *Document on Human Fraternity* co-signed at Abu Dhabi (Francis 2019). These are the sites at which a religious actor's discourse most directly meets a secular international public, and hence the appropriate locations in which to observe—or fail to observe—the strategy this paper identifies.

Against this fixed corpus, two analytical criteria are then applied. *Lexical universalization* is operationalized through identifiable textual markers: the substitution of confessional vocabulary with non-confessional equivalents (for instance, “human dignity” in place of *imago Dei*); the placement of universalizing

address-formulae such as “all people of good will”; the deployment of the institutional lexicon of international politics (rights, dignity, the common good, multilateralism); and the presence or absence of doctrinal warrant—scriptural citation, magisterial authority, Christological grounding—within the chain of justification. *Secular accessibility* is operationalised through a translatability test: whether a given normative conclusion can be detached from its religious premise and evaluated on independent grounds, such that an interlocutor who rejects the premise might nonetheless assent to the conclusion. The test is applied as an analyst’s counterfactual: it assesses how an argument is constructed, not how actual secular readers respond—a question of reception bracketed here and taken up in the conclusion. The two criteria are analytically distinct: a passage may universalise its lexicon while remaining inaccessible to secular evaluation, or retain confessional vocabulary while advancing an independently assessable conclusion. Each text is read along four dimensions—register, lexical universalisation, audience construction, and secular accessibility—and passages are selected for close reading because they are *diagnostic* on these dimensions, including where they cut against the thesis, rather than because they confirm it. Every document was read in full; the reading is guided by these explicit criteria but remains a close reading, not a coded or quantitative content analysis, and it characterises the features it identifies rather than measuring them.

The analysis does not seek to establish the causal impact of Francis’s discourse on international norms. It operates at the level of norm emergence—the first phase of Finnemore and Sikkink’s (1998) model—attending to the framing work through which normative claims are constructed, legitimised, and addressed to new audiences. This restriction to the emergent phase is a deliberate design choice, not a limitation of ambition: diffusion and internalisation turn on the uptake of norms by states and institutions, and can be assessed only with the reception-tracking, empirical methods discourse analysis is not equipped to supply—the natural continuation of this inquiry rather than a gap within it.

Fraternity

Among the most significant normative moments of Francis’s pontificate are his engagement with the global question of migration and migrant dignity, the development of interreligious dialogue through what has been called a “diplomacy of fraternity”, a renewed discourse on human dignity reframed in the light of contemporary challenges and the teaching of the Second Vatican

Council, and a sustained critique of the technocratic paradigm and the culture of waste. Across these and numerous other areas of engagement—many of them continuous with long-established positions of the Holy See—Francis’s pontificate has left a particularly significant mark. The most sustained elaboration of this discursive strategy is found in the encyclical *Fratelli Tutti* (Francis 2020), whose very title—drawn from the words of Francis of Assisi—announces a universalistic ambition. Francis is explicit about his intended audience from the opening pages: the encyclical is addressed not to Catholics, nor even to Christians alone, but to “all people of good will”. This formulation, standard in papal documents since John XXIII, acquires particular significance in *Fratelli Tutti* because it is not merely a polite gesture but a structural principle of the entire argument. Throughout the encyclical, Francis consistently avoids grounding his normative claims exclusively in theological or dogmatic sources; instead, he appeals to what he presents as universally accessible ethical intuitions about human dignity, interdependence, and justice.

This strategy of secular accessibility is evident in Francis’s diagnosis of the contemporary international order. Rather than beginning with theological premises, *Fratelli Tutti* opens with a political and sociological account of global fragmentation. Francis diagnoses a world retreating into enclosure, in which others, no longer regarded as bearers of inalienable dignity, “become only ‘them’” (Francis 2020, §27).

The significance of this passage lies not in its content—which echoes mainstream critiques of nationalism and economic globalisation—but in its register: Francis speaks in the language of political analysis, not theological exhortation. The argument requires no religious premise, aspiring, in Habermas’s (2006) terms, to a normative idiom accessible to secular public reason. Fraternity enters not as revealed truth but as the political response to a diagnosis any secular interlocutor might share.

This mode of argument reaches its most explicit formulation when Francis addresses political borders and migration—perhaps the most politically contested terrain of his pontificate. Rather than invoking biblical hospitality or the Christian duty of charity, *Fratelli Tutti* frames the obligation toward migrants as a demand of universal fraternity grounded in the shared humanity of all people. Francis argues that authentic encounter with the other requires both acknowledging our common humanity and a willingness to question our own assumptions—an openness that transcends the logic of self-preservation (Francis 2020, §§39–41).

Two features are significant. First, the claim that obligation toward migrants follows from shared humanity is presented as a conclusion accessible to reason, not a religious imperative. Second, the demand that authentic encounter requires questioning one's own assumptions is addressed to a bearer of universal reason, not a member of a faith community; the framing performs secular accessibility, inviting agreement on shared rational premises rather than shared confession. Since Lampedusa in 2013 (Francis 2013b), Francis has repeatedly diagnosed the global migration regime as a site of normative desensitisation. In *Fratelli Tutti*, he presents migrants not as a security problem but as bearers of universal dignity—adopting the vocabulary of the liberal human rights regime while radicalising it: dignity is an anthropological fact preceding any legal arrangement. His migration discourse can thus be read as an attempt to de-securitise migration and re-moralise it through the language of universal dignity (cf. Buzan, Wæver and de Wilde 1998).

To fully appreciate the normative ambition of Francis's discursive strategy, it is worth tracing the institutional genealogy of human dignity within Catholic social teaching—for what Francis translates into universalistic language is not an improvised ethical claim, but a concept with deep doctrinal roots. Francis's universalisation of human dignity as a political principle builds on a long process of doctrinal development within Catholic thought, most notably in the documents of the Second Vatican Council. *Dignitatis Humanae* grounds religious freedom in the dignity of the human person, arguing that the person possesses the right to freedom from coercion in religious matters precisely because of a dignity that inheres in human nature itself (Vatican Council II 1965a). *Gaudium et Spes* connects human dignity to the Incarnation of Christ and to the human vocation to communion with God (Vatican Council II 1965b), while *Lumen Gentium* addresses dignity through the universal call to holiness and membership of the People of God (Vatican Council II 1964). *Gravissimum Educationis* further affirms the dignity of the person in the context of education and formation (Vatican Council II 1965c). Following the conciliar documents, the subsequent development of the Church's theological position on human dignity was consolidated in the *Catechism of the Catholic Church* and has been articulated in various ways in the documents and addresses of popes from Paul VI to Leo XIV. It is also worth noting that this normative framework of human dignity, particularly in relation to migration, is closely connected to the concept of the "culture of encounter"—which in papal discourse appears as an alternative to the "culture of indifference"—and resonates with approaches in global migration policy concerned with a "human dignity regime" (Betts 2013). The activity of the Holy See in the context of the *Global Compact for Safe, Orderly*

and Regular Migration (UNGA 2018) may be interpreted as an attempt to institutionalise the principle of “shared responsibility” within the global migration regime, with the Holy See acting as a norm entrepreneur. Against this institutional background, what becomes analytically significant about Francis’s discourse is not the concept of human dignity itself, but the register in which it is articulated: systematically translated from theological vocabulary into the language of universal human rights, global justice, and shared humanity—a translation that renders it potentially accessible to secular interlocutors who may not share its doctrinal premises.

The universalising ambition of Francis’s discourse on fraternity is perhaps most strikingly demonstrated in the *Document on Human Fraternity for World Peace and Living Together*, signed jointly with the Grand Imam of Al-Azhar, Ahmad Al-Tayyeb, in Abu Dhabi in 2019 (Francis 2019). This document is methodologically significant for the present analysis because it represents a case in which the universalisation of fraternity is enacted not merely rhetorically but institutionally: a Catholic and a Sunni Muslim leader jointly sign a normative declaration addressed to “all people who have faith in God and faith in human fraternity”. The Abu Dhabi document thus constitutes significant evidence of secular accessibility—it suggests that Francis’s discursive framing of fraternity is sufficiently de-confessionalised to be co-signed by a religious leader from a radically different theological tradition, though the normative significance of this institutional act remains open to interpretation.

The document’s normative language is instructive in this regard. Where one might expect theological divergence—on questions of God’s nature, revelation, or salvation—the text consistently retreats to shared ethical ground:

We... declare the adoption of a culture of dialogue as the path; mutual cooperation as the code of conduct; reciprocal understanding as the method and standard (Francis 2019).

The vocabulary here—“culture of dialogue”, “mutual cooperation”, “reciprocal understanding”—belongs to the lexicon of international diplomacy and liberal political theory, not to the specific theological traditions of either signatory. This is lexical universalisation in its most explicit form: the deliberate choice of non-confessional language that operates across religious boundaries and addresses a secular international audience.

Taken together, these texts demonstrate that Francis’s deployment of fraternity constitutes a distinctive normative framing strategy. The concept is not presented as a specifically Catholic contribution to international ethics, but as a universally valid political principle whose Catholic articulation is merely one

expression of a deeper human truth. What the textual evidence demonstrates is that the discursive conditions for fraternity's movement from papal encyclical toward diplomatic norm are deliberately constructed: Francis systematically frames fraternity in ways that seek to render it legible, and potentially persuasive, to audiences far beyond the Catholic faithful.

A further significant dimension of the Holy See's normative activity is interreligious dialogue and the "diplomacy of fraternity" strongly affirmed under Pope Francis. The Abu Dhabi document of 2019 on human fraternity for world peace and living together is central in this regard (Francis 2019). The document represents a significant normative innovation within Catholic-Islamic dialogue because it does not interpret religious plurality as a tolerated pluralism but as a positively constitutive condition of the global order. This establishes what Barbato defines as a "religious diplomacy of fraternity"—a transnational regime of moral communication that transcends the state-centric logic of international relations (Barbato 2013a).

Solidarity

If fraternity constitutes the relational horizon of Francis's normative discourse, solidarity names its structural demand. Where fraternity addresses the question of who belongs to the human community, solidarity addresses the question of what that belonging requires—materially, politically, and institutionally. In Francis's discourse, solidarity is not a sentiment but a principle of global justice: a normative claim addressed to states, international organisations, and economic actors, framed in the language of obligation rather than charity. The central argument of this section is that Francis systematically translates solidarity from a theological virtue into a demand of transnational justice—deploying the vocabulary of international institutions while simultaneously seeking to radicalise its content through a critique of structural inequality that exceeds the liberal consensus.

The most programmatic articulation of this discursive strategy appears in *Evangelii Gaudium* (Francis 2013a), the apostolic exhortation that effectively inaugurated the normative agenda of Francis's pontificate. Francis's treatment of economic inequality in this document is analytically significant precisely because of its register: it frames a diagnosis of structural dysfunction accessible to any rational observer:

Just as the commandment "Thou shalt not kill" sets a clear limit to safeguard the value of human life, today we also have to say "thou shalt not" to an

economy of exclusion and inequality. Such an economy kills (Francis 2013a, §53).

The rhetorical strategy is telling. Francis invokes the Decalogue but immediately extends it into the secular domain of economic structure, so that the claim “an economy of exclusion kills” stands independently of its biblical framing—a claim about structural violence any secular interlocutor might recognise. The religious register opens the argument; the argument itself does not depend on it.

This pattern is reinforced by what immediately follows in the same paragraph:

How can it be that it is not a news item when an elderly homeless person dies of exposure, but it is news when the stock market loses two points? (Francis 2013a, §53).

The significance of this rhetorical question lies in its independence from any religious premise: it appeals to a moral intuition—that human life matters more than financial indices—available to any reader. This is lexical universalisation at its most economical, a single question constructed to read across cultural, religious, and ideological boundaries.

The ecological dimension of solidarity receives its fullest elaboration in *Laudato Si'* (Francis 2015a), where Francis develops what he terms “integral ecology”—a framework that extends solidarity beyond the human community to encompass the natural world and future generations. The analytical interest of this move lies in its discursive strategy: Francis grounds the argument not in theological premises but in scientific consensus, explicitly invoking the authority of climate science to establish the empirical basis for his normative claims:

We are faced not with two separate crises, one environmental and the other social, but rather with one complex crisis which is both social and environmental. Strategies for a solution demand an integrated approach to combating poverty, restoring dignity to the excluded, and at the same time protecting nature (Francis 2015a, §139).

Two features stand out. First, framing climate change and social inequality as a single “complex crisis” is a normative innovation: solidarity with the poor and with the planet become structurally connected demands, expanding the concept beyond its human application. Second, the vocabulary—“integrated approach”, “protecting nature”—belongs to the lexicon of international policy rather than Catholic theology: an act of lexical universalisation in which Francis adopts institutional language while filling it with a content that exceeds its technocratic consensus.

This discursive strategy reaches its most politically explicit formulation in *Laudate Deum* (Francis 2023), where Francis addresses the failure of international climate governance with unusual directness:

It is no longer possible to doubt the human—“anthropic”— origin of climate change (Francis 2023, §11).

The significance here is the explicit appeal to scientific authority (“it is no longer possible to doubt”) as the ground of a normative claim about justice. Francis argues not from faith but from consensus—positioning the Holy See within secular epistemic communities rather than outside them. Solidarity is thus framed not as a Catholic obligation but as a demand of reason: those who accept the evidence are already committed to its normative implications.

This convergence between religious and secular normative language is perhaps most visible in Francis’s address to the United Nations General Assembly in New York (Francis 2015b), delivered at the moment of the adoption of the *2030 Agenda for Sustainable Development*. Francis explicitly aligns the Holy See’s normative agenda with the UN framework while simultaneously seeking to radicalise its content:

The common home of all men and women must continue to rise on... respect for the sacredness of every human life—of the poor, the elderly, children, the infirm, the unborn, the unemployed, the abandoned, those considered disposable because they are only considered as part of a statistic (Francis 2015b).

The list of those considered “disposable” is analytically significant: it moves from categories recognised within the liberal human rights framework (the elderly, children, the infirm) to categories that exceed or challenge it (the unborn, the abandoned). This is solidarity deployed as a normative challenge to the liberal consensus—not a rejection of the UN framework, but an attempt to radicalise it from within. Francis speaks the language of international institutions but stretches their normative vocabulary in directions that the secular consensus has not fully endorsed.

Taken together, these texts demonstrate that Francis’s deployment of solidarity constitutes a distinctive two-move discursive strategy. First, he adopts the vocabulary of international institutions—sustainable development, common good, global governance—thereby seeking to establish secular accessibility. Second, he fills that vocabulary with a moral content that aspires to exceed the technocratic consensus—structural critique of capitalism, solidarity with future generations, the “disposable” as a normative category. The novelty lies not in the word “solidarity” itself, but in the way Francis constructs it as a

simultaneously religious and secular demand: grounded in Catholic social teaching but articulated in a language that aspires to bind secular actors who share neither its theological premises nor its institutional loyalties.

Secularism

The third normative frame in Francis's discursive strategy concerns his relationship to the secular international order itself. Unlike fraternity and solidarity, which name specific normative content, post-secular engagement names a mode of address: the way a religious actor participates in secular public space without either abandoning its religious identity or imposing its theological premises on interlocutors who do not share them. As established in the theoretical framework above, "post-secular" in this paper refers not to the rejection of secular modernity, but to the re-entry of religiously grounded ethical discourse into pluralist public space through its translation into universally accessible normative language (Habermas 2006; Casanova 1994). The central argument of this section is that Francis's discourse consistently seeks to enact this translation—deploying a strategic distinction between secularism as ideology and secularity as institutional framework, and attempting to position the Holy See as a participant within, rather than an opponent of, the secular international order. What makes this strategy distinctively post-secular, rather than simply diplomatic, is Francis's refusal to choose between religious identity and secular accessibility: his discourse is constructed to speak simultaneously to believers and to secular audiences, retaining its theological grounding while aspiring to normative resonance beyond confessional boundaries. Whether this double address is analytically coherent—and whether it succeeds in practice—are questions the textual evidence can illuminate but not definitively resolve.

The clearest programmatic articulation of this distinction appears in Francis's address to the European Parliament in Strasbourg (Francis 2014)—his first major speech before a secular supranational institution. Rather than asserting the Christian roots of European civilisation as a claim to normative authority, Francis frames Europe's heritage in explicitly humanistic terms:

The time has come to work together in building a Europe which revolves not around the economy, but around the sacredness of the human person, around inalienable values (Francis 2014).

The significance lies in its rhetorical strategy. Rather than grounding Europe's heritage in Christian revelation or ecclesiastical authority, Francis appeals to "the sacredness of the human person"—a formulation at once theological in origin

and accessible to secular political theory, human rights discourse, and Catholic anthropology. Dignity, sacredness, inalienable values are categories evaluable across traditions: post-secular engagement in its most explicit institutional form, a religious leader addressing a secular institution in a language designed to bridge, not bypass, the faith-reason distinction.

This mode of engagement is also visible in *Laudato Si'* (Francis 2015a), where Francis's approach to the secular international order takes a striking methodological form. The encyclical opens with an explicit statement of intent: "I would like to enter into dialogue with all people about our common home" (Francis 2015a, §3). Francis further specifies that "faith convictions can offer Christians, and some other believers as well, ample motivation to care for nature and for the most vulnerable of their brothers and sisters" (Francis 2015a, §64).

Two features deserve attention. First, the explicit address to "all people"—not Catholics, not Christians, but all—signals an argument meant to function across religious and non-religious boundaries, though the framing cannot itself guarantee its success. Second, the formulation "faith convictions can offer... motivation" is calibrated: faith is one source of normative motivation among others, not the argument's exclusive foundation—precisely Habermas's (2006) condition of post-secular public reason, religious actors casting their convictions in terms secular interlocutors can evaluate.

Where *Laudato Si'* balanced theological and scientific registers, *Laudate Deum* is written almost entirely in the language of political analysis, scientific consensus, and international governance. Francis (2023, §34) frames the demand for international climate cooperation in explicitly political terms, insisting that "preference should be given to multilateral agreements between States".

The shift in register from theology to political science is analytically decisive. Francis is not arguing from faith; he is arguing from scientific consensus and political theory. The normative claim—that multilateral cooperation constitutes both a political and a moral imperative—does not require the reader to accept any religious premise: it follows from the diagnosis of climate change as a collective action problem that only supranational cooperation can address. This is secular accessibility at its most complete as a discursive aspiration: a papal document whose central argument is constructed to be fully intelligible—and potentially persuasive—to readers who share neither Francis's faith nor his institutional allegiance.

The Abu Dhabi Document on Human Fraternity (Francis 2019) adds a further dimension to this analysis. Here, post-secular engagement operates not just rhetorically but institutionally: Francis and the Grand Imam of Al-Azhar co-sign

a normative declaration that explicitly addresses the relationship between religion and secular public order:

Freedom is a right of every person: each individual enjoys the freedom of belief, thought, expression and action. The pluralism and the diversity of religions, colour, sex, race and language are willed by God in His wisdom, through which He created human beings (Francis 2019).

The interest of this passage lies in its double address. On one level, religious pluralism is grounded theologically (“willed by God”); on another, the normative conclusion—freedom of belief, pluralism as a positive value—is cast in the language of international human rights, accessible to those who do not share the premise. This enacts the post-secular condition Habermas (2006) and Casanova (1994) describe: religious discourse generating conclusions accessible to secular public reason without reducing itself to it.

Francis deploys this distinction strategically: he accepts secularity as an institutional framework while rejecting secularism as an ideology—which allows him to speak within secular institutions without accepting their assumption of religion’s irrelevance to public reason.

Taken together, these texts demonstrate that Francis’s post-secular engagement with the international order constitutes a deliberate discursive strategy through which the Holy See attempts to participate in secular normative spaces—the European Parliament, the United Nations, international climate governance, interreligious dialogue—on terms that do not require the abandonment of its religious identity. What the preceding analysis has established is more modest but no less significant: that Francis’s discourse is systematically constructed to create the discursive conditions for post-secular normative engagement—conditions that, in Finnemore and Sikkink’s (1998) terms, correspond to the framing and persuasion work of norm entrepreneurship in its first, emergent phase. Yet the post-secular strategy is not without its internal tensions. Francis’s address to the European Parliament exemplifies a mode of engagement in which theological categories—“the sacredness of the human person”, “inalienable values”—are deployed in a secular institutional context without being translated into exclusively secular language. This is precisely what distinguishes Francis’s approach from a simple diplomatic accommodation: the theological register is retained, but reframed so as to invite agreement across confessional boundaries. The analytical question is whether this double address is received as such by secular interlocutors or whether it functions primarily as an internal legitimation strategy for Catholic audiences. The textual evidence can establish the discursive construction of

secular accessibility; it cannot establish its reception. This distinction—between the construction of discursive conditions and their normative efficacy—marks the limit of discourse analysis as a method. Whether this position is analytically coherent and whether it is received as such by secular interlocutors are questions to which the concluding section turns.

Dilexit Nos and the Limits of the Double Address

The strategy reconstructed in the preceding three sections is not a uniform property of Francis's own magisterium, and the corpus is built to make this visible. Taking Francis's own encyclicals in their entirety obliges the analysis to confront a document the thesis would not have chosen: *Dilexit Nos* (Francis 2024), the devotional encyclical on the Sacred Heart issued in the final year of the pontificate. Read against the two analytical criteria that organise this study, *Dilexit Nos* does not exhibit the double address; it fails both criteria, and does so in a patterned way more illuminating than a further confirming case would have been. It functions, in other words, as a negative case—the test that shows the double address to be a falsifiable claim about particular texts rather than a lens that cannot but find what it seeks.

The contrast begins at the level of register. Where *Fratelli Tutti* opened with a sociological diagnosis of global fragmentation framed for any reader, *Dilexit Nos* opens—and proceeds—in an overtly scriptural and Christological idiom: its first word is the Pauline confession “He loved us” (Francis 2024, §1; cf. Rom 8:37), and its argument is carried throughout by the citation of Scripture, the testimony of the saints and mystics, the seventeenth-century apparitions at Paray-le-Monial, and the modern Sacred Heart magisterium from Leo XIII to Pius XII. The doctrinal warrant that the social documents kept in reserve is here constitutive and unconcealed; the heart of Christ is presented not as a metaphor available to secular reason but as the unifying principle of all reality (Francis 2024, §31). Audience construction shifts accordingly. The universalising address-formula “all people of good will”, which in *Fratelli Tutti* operated as a structural principle of the whole argument, is absent here as an organising device; the encyclical is oriented, more openly than either of its social predecessors, to the Catholic faithful. On the criteria of lexical universalisation and audience construction alike, *Dilexit Nos* therefore runs in the opposite direction to the texts examined above.

This does not mean that *Dilexit Nos* is socially silent. Its fifth chapter turns explicitly to the communal and social dimension of the devotion, and in its concluding paragraphs, Francis ties the encyclical back to his social teaching, insisting that the argument of *Laudato Si'* and *Fratelli Tutti* is not foreign to the encounter

with the love of Christ (Francis 2024, §217). The analytically decisive point is the direction of derivation. In the social documents, fraternity, the dignity of the person, and the obligation of solidarity were constructed as conclusions detachable from their theological premises—claims an interlocutor could assent to without sharing the faith that motivated them. In *Dilexit Nos*, the same conclusions reappear, but reattached: fraternity, the recognition of each person's dignity, and care for the common home are presented as fruits that flow from the encounter with Christ's love (Francis 2024, §217), that is, as consequences intelligible only from within the devotional relationship the encyclical commends. The normative conclusion is no longer engineered to survive the removal of its premise; it is deliberately rejoined to it. By the translatability test set out above, this is precisely a failure of secular accessibility—and it is a failure by design, not by oversight.

Three consequences follow. First, a disconfirming case inside the corpus answers the suspicion that the double address is an artefact of selection: a corpus that by construction admits a text in which the strategy is absent cannot have been assembled to guarantee its presence. Second, the double address is thereby shown to be document-specific rather than a blanket feature of the pontificate. Third, and most importantly, the pattern of its presence and absence is itself intelligible: it covaries less with a document's theme than with its primary audience and forum. Where the addressee is a secular international public—the United Nations, the European Parliament, the co-signatory of an interreligious declaration, the readership of a social encyclical addressed to all—the discourse universalises and renders its conclusions secularly assessable; where the addressee is the believing community, as in *Dilexit Nos*, the same ethical substance is returned to its confessional ground. In *Dilexit Nos*, admittedly, audience, genre, and theme are intertwined, so a single case cannot by itself isolate audience as the operative variable; the claim is offered as the most economical reading of the pattern, not as a causal demonstration. The double address, in short, is an outward-facing strategy. This refinement does not weaken the paper's central claim; it sharpens it, specifying the conditions under which the post-secular idiom is deployed and the conditions under which Francis sees no need for it.

Conclusion

Mariano Barbato's (2013b, 27) observation that the Holy See „attracts almost no attention from IR scholars” despite acting as a norm entrepreneur in the global public sphere identified a lacuna that this paper has sought, in part, to

address. The analysis presented here suggests that the scholarly neglect Barbato identifies—well-documented across the literature on religious actors in world politics (Haynes 2012; Sandal and Fox 2013; Hehir 1990)—is not merely a matter of disciplinary blind spots but reflects a deeper conceptual challenge: what remains underexplored is the specific discursive mechanism through which a religious actor constructs normative claims that aspire to secular legibility. The Holy See under Pope Francis operates through mechanisms of normative influence that standard IR categories—diplomacy, interest, material power—are poorly equipped to capture. What this paper has traced is a discursive strategy that is neither purely religious nor purely secular, neither simply diplomatic nor merely rhetorical, but something more analytically elusive: a systematic attempt to construct normative claims that aspire to universal legibility while retaining their theological grounding.

The analysis has examined this strategy across three interconnected normative frames. Fraternity, as Francis deploys it, is not a specifically Christian virtue addressed to the community of believers, but a post-Westphalian political principle addressed to all of humanity—constructed through the deliberate substitution of confessional vocabulary with the language of shared humanity, global rights, and universal dignity. Solidarity names the structural demand that such a universal community entails: not charitable impulse but a normative obligation addressed to states, international organisations, and economic actors, framed in the language of global governance while seeking to radicalise its content through a critique of structural inequality. Post-secular engagement, finally, names the mode through which Francis seeks to enact this strategy within secular normative spaces—not by abandoning his religious identity, nor by imposing its premises on those who do not share them, but by constructing what this paper has called a “discursive double address”: normative claims that speak simultaneously to believers and to secular audiences in the same utterance.

What is the normative significance of this strategy? The analysis has argued that it constitutes a genuine discursive innovation—not doctrinal but discursive. Earlier pontificates addressed questions of dignity, solidarity, and the common good primarily within a framework of Christian anthropology; Francis systematically constructs his normative claims to be legible independently of their theological premises. The innovation lies in the construction of a post-secular idiom through which Catholic social doctrine aspires to universal normative resonance—not a translation that abandons the original, but a double address that operates on both sides of the secular-religious boundary simultaneously.

Yet the analysis has also traced the limits of this strategy, even if it has not sought to catalogue them in detail. The universalising ambition of Francis's discourse is selective: it extends with considerable force to migration, ecology, and economic inequality, but engages less comprehensively with questions of gender, sexuality, and internal Church governance. A discourse that aspires to universal legibility while maintaining positions that large portions of its intended secular audience find exclusionary faces a structural tension that the discursive strategy itself cannot fully resolve. Whether this tension is a fatal flaw or a productive ambiguity—one that keeps the discourse open rather than foreclosing it—is a question the textual evidence can illuminate but not definitively answer.

The broader significance of this case, however, extends beyond Francis's pontificate. At a moment when the secular liberal international order is itself undergoing a crisis of legitimacy—when the normative authority of multilateral institutions is contested, when the language of universal human rights is deployed by actors with radically divergent agendas, and when the boundaries between religious and secular public reason are being renegotiated across multiple contexts simultaneously—post-secular normative strategies of the kind Francis has developed may be more analytically significant than IR theory has thus far acknowledged. The question is not only what Francis has attempted, but what his attempt reveals about the nature of normative power in the twenty-first century: that it may operate most effectively not through institutional strength or material leverage, but through the capacity to construct normative claims that are simultaneously grounded and universally addressed—particular enough to carry authority, accessible enough to travel.

Two contributions follow. To the study of religious actors in international relations, the paper offers an analytical category—the discursive double address—that names a mode of normative influence the standard vocabulary of diplomacy, interest, and material power does not register, and that is distinct from both Habermasian translation and diplomatic accommodation. The constructivist study of norm entrepreneurship, it specifies what the framing work of the emergent phase looks like for a religious actor operating at the boundary of secular public reason, and shows that this work is conditioned by the audience a text addresses. Each contribution also marks the limit of the present method, and so its agenda. Three lines of inquiry follow. The first is reception: whether, and by whom, Francis's universalised claims are heard as universal—whether secular actors, states, and non-Catholic publics take them up, contest them, or pass them by—which only reception-tracking empirical study can establish. The second is diffusion and internalisation: whether any of

these claims pass beyond emergence into the later phases of the norm life cycle. The third is comparative and temporal: whether the double address outlives the pontificate that shaped it, and whether it is peculiar to Francis or available to his successors as a repertoire.

What this paper has sought to demonstrate is more modest but, it is hoped, no less significant: that the discursive conditions for post-secular norm entrepreneurship have been deliberately and systematically constructed, and that understanding how they work is an indispensable step toward assessing whether, and to what extent, they might succeed.

Света Столица као нормативни предузетник: братство, солидарност и секуларизам у понтификату папе Фрање

Хрвоје ШПЕХАР²

Апстракт: Овај рад бави се анализом папског дискурса папе Фрање као простора за стварање друштвених норми у савременој светској политици. Ослањајући се на конструктивистичку теорију норми, модел животног циклуса норми Фајнемор и Сикинк (Finnemore and Sikkink) и Манерсов (Manners) концепт нормативне моћи као хеуристичког оквира, поставља се тврдња да Фрања систематски преводи католичку друштвену доктрину у универзалистичке нормативне оквири усмерене на братство, солидарност и постсекуларни ангажман са међународним поретком, чиме настоји да позиционира Свету Столицу као посебан морални ауторитет у глобалном етичком дискурсу. Анализа се наставља кроз квалитативну анализу дискурса кључних папских докумената насталих између 2013. и 2025. године, укључујући енциклике *Laudato Si'* (2015) и *Fratelli Tutti* (2020), апостолску поуку (*exhortatio apostolica*) *Evangelii Gaudium* (2013), *Документ о братству међу људима* (Абу Даби, 2019), као и одабрана обраћања Генералној скупштини Уједињених нација и другим међународним форумима. Ово испитивање налази смернице у два аналитичка критеријума: лексичкој универзализацији, односно у примени неконфесионалног речника и језика глобалних права и заједничког човечанства; и секуларној приступачности, схваћеној у смислу степена у којем се религиозно утемељени аргументи преводе у нормативни идиом приступачан секуларним саговорницима. Рад износи тврдњу да новина у понтификату папе Фрање не лежи у суштини норми које промовише, већ у дискурзивним механизмима кроз које се етичке обавезе католика конструишу као глобално разумљиве тврдње, односно као „дискурзивно двоструко обраћање“ које задржава теолошко утемељење док тежи универзалној нормативној резонанци. Анализа функционише на нивоу настанка норми, при чему се реконструишу дискурзивни услови под којима би постсекуларно нормативно предузетништво могло да постане могуће, уместо да процењује његов емпиријски утицај на међународна очекивања у погледу норми.

Кључне речи: Света Столица, папа Фрања, нормативно предузетништво, конструктивизам, нормативна моћ, братство, солидарност, секуларизам

² Редовни професор, Универзитет у Загребу – Факултет политичких наука, Загреб, Хрватска. Е-пошта: hrvoje.spehar@fpzg.hr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7950-5471>.

Увод

Света Столица је један од најистакнутијих актера у светској политици, док је истовремено најмање испитивана: поседује суверенитет са дипломатским односима у већем делу међународног система, стални је посматрач у Уједињеним нацијама и представља институционални глас за више од једне милијарде верника, али онај чији се начин утицаја, који се остварује кроз морални ауторитет и артикулацију норми, а не кроз материјалну моћ, на чудан начин позиционира унутар категорија које међународни односи (МО) користе на конвенционалан начин. Овај рад узима понтификат папе Фрање (2013–2025) као случај кроз који се испитује тај начин утицаја. Главно питање је дводимензионално: којим дискурзивним механизмима Фрања настоји да претвори посебне обавезе католичке друштвене доктрине у тврдње које теже универзалној, секуларној разумљивости и да ли дискурс који из тога произилази представља истински постсекуларну иновацију у међународној нормативној политици или стратешко препакивање католичког партикуларизма у универзалистички идиом.

Аргумент који се овде износи јесте да посебност понтификата папе Фрање не лежи у суштини норми које промовише, већ у дискурзивној архитектури кроз коју се оне износе, односно кроз оно што рад назива „дискурзивним двоструким обраћањем“: начином говора који задржава своје теолошко утемељење док уоквирује нормативне закључке тако да буду прихватљиви на секуларним основама. Тврдња се развија кроз квалитативну анализу дискурса у папским текстовима који су настали током понтификата, а која се ослања на два критеријума: на лексичкој универзализацији и секуларној приступачности и која је постављена на нивоу појаве норми, а не на нивоу њиховог мереног ефекта. Рад се наставља у четири дела: поставља конструктивистички оквир за проучавање нормативног предузетништва; спецификује његов корпус и метод; анализира стратегију кроз три нормативна оквира, односно кроз братство, солидарност и постсекуларни ангажман, те је тестира у односу на намерно неповољан случај, тј. на побожну енциклику *Dilexit Nos* и завршава се изношењем закључка и питања која остају отворена.

Теоријски и концептуални оквир

Описујући улогу Свете Столице у међународним односима, Маријано Барбато (Mariano Barbato) примећује да чак и међу верским актерима, она представља више од милијарду људи, има посебан статус у Уједињеним нацијама и пуне дипломатске односе са већином држава, и „да делује као нормативни предузетник у глобалној јавној сфери“, а ипак не привлачи готово никакву пажњу стручњака за међународне односе (Barbato 2013b, 27). Карактер Свете Столице као „нормативног предузетника“ уистину се манифестује у бројним случајевима међународне политике. Ипак, често остаје предмет двосмислених категоризација и поређења са другим актерима у међународним односима. Овај рад стога испитује папски дискурс папе Фрање као простор за нормативно предузетништво у светској политици. Износимо тврдњу да Фрања систематски преводи католичку друштвену доктрину у универзалистичке нормативне оквири усмерене на братство, солидарност и постсекуларни ангажман са међународним поретком, чиме се Света Столица позиционира као посебан морални ауторитет у глобалном етичком дискурсу. Постојећа истраживања међународних односа настојала су да анализирају Свету Столицу кроз призму дипломатије и међународног права, углавном занемарујући питање начина на који папски дискурс функционише као средство за нормативно предузетништво, као и да ли универзалистичко уоквиривање папе Фрање представља истински постсекуларну иновацију или стратешко препакивање католичког партикуларизма. Контраст са ранијим понтификатима је поучан. Ангажовање Јована Павла II у дискурсу о људским правима, који је највидљивији у *Redemptor Hominis* (John Paul II 1979) и *Centesimus Annus* (John Paul II 1991), доследно утемељује нормативне тврдње у експлицитно христолошким премисама: људско достојанство произилази из Оваплоћења, права су разумљива само у оквиру хришћанске антропологије. Критика технократске рационалности Бенедикта XVI у *Caritas in Veritate* (Benedict XVI 2009), на сличан начин је функционисала унутар експлицитно теолошког регистра, при чему је позиционирала разум као непотпун без вере, уместо да конструише аргументе доступне секуларним саговорницима под њиховим сопственим условима. Дискурзивна иновација папе Фрање не састоји се у напуштању ових премиса, већ у систематском конструисању другог регистра поред њих, оног у којем су исти нормативни закључци представљени као доступни секуларном разуму независно од њихових теолошких основа. Овај помак није доктринарни, већ архитектонски: овај рад тај помак од дискурса са

једним обраћањем заснованим на хришћанској антропологији до „дискурзивног двоструког обраћања“ идентификује као препознатљиву карактеристику понтификата папе Фрање.

Анализа се ослања на конструктивистичку теорију норми и примењује Манерсов (Manners 2002; 2008; 2009) концепт нормативне моћи као хеуристички оквир. Емпиријска основа рада је квалитативна дискурзивна анализа папских докумената насталих током понтификата (2013–2025); конструкција тог корпуса, аналитички критеријуми и поступак читања, наведени су у методолошкој дискусији која отвара следећи одељак. Анализа се усмерава на механизме нормативног уоквиривања кроз које Фрања преводи католичку друштвену доктрину у универзалистички етички језик, затим на начине на које се концепти попут братства, солидарности и секуларизма конструишу као глобално разумљиви захтеви, а не као конфесионални императиви, као и како ова дискурзивна стратегија позиционира Свету Столицу унутар и у односу на секуларну нормативну архитектуру међународних односа.

У оквиру међународних односа и европских студија, конструктивистички концепт норми је добро успостављен. Насупрот неолибералним и рационалистичким приступима, конструктивисти сматрају да норме конституишу понашање актера и одржавају простор интерсубјективног значења: међународну политику обликује не само расподела материјалне моћи, већ и друштвено конструисана значења, идентитети и норме (Saurugger 2014). Ово отвара аналитички простор за актере чији утицај у мањој мери произилази из војних, економских или територијалних ресурса, а више из способности да обликују легитимитет и политичко значење и, у дискурзивној варијанти, за третирање самог дискурса као средства кроз које се формирају вредности и успостављају доминантна тумачења. Овде је од значаја Рисеов (Risse 2000) нагласак на комуникативној акцији: државе делују не само на основу логике последица, већ и на основу логике прикладности, чиме настоје да легитимишу своје понашање пред међународном заједницом.

У овој литератури постоји позната разлика између регулаторних норми, које управљају понашањем дате интеракције, и конститутивних норми, које обликују идентитете самих актера (Saurugger 2014; Onuf 1989). Како наводи Кратохвил (Kratochwil 1990), оне не представљају само ограничења у погледу понашања, већ основу разумљивог политичког деловања и легитимитета. Конструктивизам тиме омогућава анализу актера чији утицај делује кроз производњу нормативног значења, моралног ауторитета и легитимитета.

Конструктивистички приступи имали су посебно дубок утицај на проучавање европских интеграција и европске политике. Ијан Манерс (Ian Manners) развија концепт „Нормативне моћи Европе“, којим описује капацитет Европске уније да обликује међународни поредак кроз промоцију норми као што су људска права, демократија, владавина права и мултилатерализам, не првенствено путем војне или економске моћи, већ кроз своју способност да дефинише оно што се сматра легитимним и „нормалним“ понашањем у међународним односима (Manners 2002; 2008; 2009).

Управо овај концепт нормативне моћи поставља питање да ли посебни актери попут Свете Столице могу да функционишу као креатори и промотери међународних норми упркос томе што поседују само ограничене материјалне инструменте. За Манерса (Manners 2009, 2), нормативна моћ је у свом најчистијем облику идејна, а не материјална: она делује кроз нормативно оправдање, а не кроз подстицај или силу, те би стога требало да буде „нормативно одржива“ односно објашњива другима уз могућност оправданости, као и трајна кроз генерације. Њена анализа, предлаже он, повезује принципе, акције и утицај.

Савремена истраживања у области међународних односа додатно наглашавају да верски актери могу да учествују у обликовању међународних норми и политичких идентитета, посебно кроз коришћење моралног ауторитета, транснационалне мреже и универзалистичких етичких дискурса (Casanova 1994; Thomas 2005). На овај начин, религија престаје да се посматра искључиво као приватна или домаћа политичка категорија и уместо тога се јавља као значајан фактор међународног легитимитета и нормативног деловања. У том контексту, Скот Томас (Scott Thomas) (2005) тврди да религија у савременим међународним односима представља важан извор идентитета, политичке мобилизације и нормативног легитимитета. Слично томе, Хосе Казанова (José Casanova) (1994) показује како верски актери, у оквиру савремене глобализоване сфере, учествују у формирању јавне сфере и транснационалних моралних дискурса. У овом смислу, понтификат папе Фрање представља посебно поучан случај у којем се симболички и морални ауторитет Свете Столице активно мобилише кроз препознатљиву дискурзивну стратегију усмерену на братство, солидарност и постсекуларни ангажман са међународним поретком.

С друге стране, разумевање начина на који папа Фрања функционише као предузетник захтева бављење питањем које је наука о међународним односима у великој мери запоставила: како се верски актер сналази и како настоји да преобликује секуларни међународни поредак? Класична теорија

секуларизације предвидела је прогресивну маргинализацију религије из јавног живота. Ипак, Казанова (Casanova 1994) на уверљив начин показује да су верски актери уместо тога прошли кроз процес ре-приватизације, чиме су се поново потврдили као нормативни гласови у јавној сфери. Хабермасов (Habermas 2006) концепт постсекуларног друштва обухвата ову промену: уместо да нестане, религија опстаје као извор нормативних ресурса, под условом да њени захтеви могу да се преведу на идиом јавног разума који је доступан секуларним саговорницима. Тејлор (Taylor 2007) продубљује ову слику доводећи у питање универзалност саме западне секуларне наратије, тврдећи да је оно што се сматра „секуларним“ у ствари историјски контингентна конструкција, као и да су могући вишеструки облици или видови модерности.

Међутим, ова два схватања не треба изостављати, ако се узме у обзир да се Хабермас и Тејлор оштро разликују по питању шта подразумева постсекуларизам. Хабермас задржава процедуралистички и широко универзалистички оквир, у којем доприноси вере улазе у јавну сферу чији секуларни разум остаје заједничка валута. С друге стране Тејлорова генеалогичка управо ремети ту претпоставку, третирајући „секуларни разум“ као један историјски ситуиран став међу осталима, а не као неутрални медијум превођења. Овај рад се ослања на њих у различите сврхе, односно, ослања се на Хабермаса због механизма којим се религиозно утемељене тврдње чине јавно разумљивим, а на Тејлора због контингентности „секуларног“ против којег и унутар којег папа Фрања маневрише и то без третирања њихових ставова као јединствене, устаљене теорије постсекуларног. Ове дебате имају директне импликације на анализу понтификата папе Фрање. Кључно питање којим се овај рад бави јесте да ли ангажовање папе Фрање у међународном поретку представља антисекуларни изазов либералним нормама, постсекуларни покушај обогаћивања секуларног дискурса изнутра или нешто сложеније – стратешку универзализацију католичке друштвене доктрине која делује истовремено унутар и изван секуларног нормативног оквира. На начин на који се користи у овом раду, „постсекуларно“ се односи, пратећи Хабермаса и Казанову, не на одбацавање секуларне модерности, већ на поновни улазак религиозно утемељеног етичког дискурса у плуралистички јавни простор кроз његово превођење на универзално приступачан нормативни језик. Управо у том специфичном смислу, дискурс папе Фрање се може окарактерисати као постсекуларни, који није антимодеран, већ који делује на граници између верског уверења и секуларног јавног разума.

У даљем тексту се понављају три сродна термина, која се овде користе у одређеним значењима. Секуларност означава институционални аранжман: разликовање политичког од верског ауторитета и формалну неутралност државе међу конфесијама. Секуларизам означава нормативни или идеолошки став који иде даље, тврдећи да је религија правилно ограничена на приватну сферу и да нема посебан положај у јавном разуму. Постсекуларност је термин који овај рад преферира и који третира наизменично са нешто мекшим „постсекуларизмом“ који не именује ни институцију ни идеологију, већ стање. Тачније, остајући на трагу Хабермаса и Казанове, оно стање у којем религиозно утемељене тврдње поново улази у плуралистички јавни простор уз разумевање да треба да буду доступне саговорницима који не деле њихове премисе. Ова разлика је значајна за дату анализу, зато што папа Фрања прихвата секуларност као оквир, док оспорава секуларизам као идеологију, те је управо та комбинација оно што његов дискурс чини постсекуларним, а не антисекуларним.

Фајнемор и Сикинк (Finnemore and Sikkink 1998) наводе да један од најзначајнијих доприноса друштвеног конструктивизма међународним односима лежи у његовом покушају да објасни начин на који норме настају, шире се и постају интернализоване унутар међународног система. Према овом становишту, основна претпоставка је да понашање држава није одређено искључиво материјалним интересима и односима моћи, већ и друштвено конструисаним нормама које дефинишу шта је то што се сматра легитимним и прикладним понашањем унутар међународне заједнице (Finnemore and Sikkink 1998). Стога се норме дефинишу као „стандарди одговарајућег понашања за актере са датим идентитетом“ (Finnemore and Sikkink 1998, 891; Katzenstein 1996; Finnemore 1996; Klotz 1995). У складу са тиме, норме имају не само регулаторну, већ и конститутивну функцију, будући да не само да ограничавају понашање држава, већ и обликују њихов идентитет и интересе.

На основу тога, Фајнемор и Сикинк развијају трофазни модел животног циклуса норме. У првој фази, односно у фази појаве, „нормативни предузетници“ (организације, активисти, политички лидери, транснационалне мреже) промовишу норму и, кроз њено уоквиривање, представљају је као морално пожељну и цивилизацијску вредност, настојећи да убеду друге у њену легитимност. У другој, односно у фази дифузије, норма се шири и када се достигне „прекретница“, њено поштовање постаје очекивано, јер је државе усвајају под притиском легитимитета, репутације и социјализације (Finnemore and Sikkink 1998, 902 904; уп. Schimmelfennig 2001 о „реторичкој акцији“). У трећој фази, односно

у фази интернализације, норма прелази границу оспоравања и улази у праксу држава и институција која се подразумева, не захтевајући више спољни притисак (уп. March and Olsen 1998).

Папа Фрања представља убедљив пример ове врсте нормативног предузетника, иако је овде потребна концептуална прецизност. Нормативно предузетништво, како га Фајнемор и Сикинк замишљају, не мора да ствара потпуно нове норме, јер оно у основи подразумева уоквиривање, што чини тврдње разумљивим, убедљивим и морално привлачним за нову публику. Папа Фрања не измишља братство или солидарност, већ их поново артикулише у постсекуларном идиому који тежи одјеку изван католичког друштвеног учења. Новина не лежи у нормама, већ у њиховом уоквиривању. Иновација стога није доктринарна, већ дискурзивна. Ову разлику треба изнети пажљиво, будући да се она односи на уобличавање ових конкретних залагања, а не на понтификат у целини. Поуке папе Фрање очигледно укључује развој доктрине, при чему је најистакнутија ревизија Катихизиса из 2018. године којом се смртна казна проглашава неприхватљивом, што је сама Конгрегација за доктрину вере представила као „аутентичан развој доктрине“ (Congregation for the Doctrine of the Faith 2018), и све наглашеније квалификације традиције праведног рата, коју су *Fratelli Tutti* сматрали „веома тешком“ за позивање у савременим условима ратовања (Francis 2020, §258). Поента која се овде истиче је ужа и компатибилна је са таквим развојем догађаја: у погледу братства и солидарности, оно што је ново није доктринарна супстанца која је дуго присутна у католичком друштвеном учењу, већ дискурзивна архитектура кроз коју се та супстанца чини разумљивом изван заједнице верних. Доктринарно и дискурзивно су, у овом случају, различите осе иновације, а ова анализа изолује ону другу. Како би унапредио ове тврдње, папа Фрања је користио институционалну платформу Свете Столице, односно њене дипломатске мреже, њен статус посматрача у УН и глобални домет папског дискурса, обраћајући се публици далеко изван круга католичких верника.

Управо у овом оквиру, дискурс папе Фрање постаје значајан аналитички објекат, односно он постаје нормативни предузетник који се ослања на механизме које Фајнемор и Сикинк идентификују, а то су уоквиривање, убеђивање и изградња моралног легитимитета, како би унапредио тврдње које теже да преобликују међународна очекивања у погледу братства, солидарности и постсекуларне етике.

Иако се актери попут Европске уније и Свете Столице разликују по институционалној структури, политичкој природи и статусу према

међународном праву, концепт нормативне моћи Ијана Манерса ипак се може хеуристички применити на анализу активности Свете Столице, посебно у оној мери у којој се она тиче обликовања легитимитета, етичког дискурса и међународних нормативних очекивања. Манерс (Manners 2008) дефинише нормативну моћ не само као способност ширења норми, већ и као питање етичког оправдања начина на који актер учествује у међународним односима. Нормативна моћ у овом смислу не произилази искључиво из институционалне снаге, већ из способности обликовања дискурса о легитимном, моралном и пожељном политичком понашању. Из ове перспективе, папа Фрања се појављује као нормативни предузетник чији утицај делује првенствено кроз производњу нормативног значења, а не кроз вршење материјалне моћи, односно као актер чија дискурзивна стратегија, како се тврди у овом раду, представља препознатљив и недовољно реализован допринос савременој међународној нормативној политици.

За разлику од држава чија је међународна активност претежно заснована на заштити националних интереса, папа Фрања доследно легитимише своје нормативне интервенције кроз универзалистичке етичке принципе који теже да превазиђу територијалну логику суверенитета. Управо из тог разлога, конструктивистички приступ омогућава анализу његовог понтификата не само кроз призму дипломатије Ватикана, већ и као посебну дискурзивну праксу нормативног предузетништва, односно ону праксу кроз коју папа Фрања кроз дискурс, енциклике и дипломатски ангажман, настоји да интервенише и преобликује нормативна очекивања међународне заједнице.

Када се тумачи на овај начин, дискурсу папе Фрање може да се приступи не само кроз класичне категорије дипломатије и међународног права, већ и кроз његову способност да обликује и амбицију да преобликује међународна нормативна очекивања, етичке дискурсе и обрасце легитимитета. Та стратегија је организована око три међусобно повезана оквира: братства као поствестфалски етички хоризонт, солидарност као принцип транснационалне правде и постсекуларни ангажман са секуларним међународним поретком. Управо је та дискурзивна архитектура, као и њени механизми, амбиције и ограничења, оно што следећи одељак настоји да анализира.

Овде ваља експлицитно навести централну аналитичку категорију овог рада, јер она уједно представља и његов главни допринос. Под „дискурзивним двоструким обраћањем“ подразумева се један исказ који је конструисан тако да делује на два нивоа истовремено: он чува своје теолошко утемељење, остајући разумљив верујућој публици, док

истовремено обликује свој нормативни закључак тако да се са закључком може сложити на независним, секуларним основама и онај саговорник који не дели то утемељење. Ова категорија се мора разликовати од два суседна феномена. То није Хабермасово тумачење (Habermas 2006; 2008), у којем се религиозна премиса претвара и ефикасно замењује у секуларним разлозима за неверујуће; у двоструком обраћању ова премиса се задржава уместо да се размењује, а закључак се двоструко кодира уместо да се преводи из свог порекла. Није ни реч о дипломатском прилагођавању, у којој актер заграђује своја уверења да би ушао у секуларни форум. Овде уверења остају у виду, а спорна је њихова истовремена разумљивост за две публике. Тако дефинисана, ова категорија постаје употребљива: њено присуство се може тестирати кроз два критеријума наведена у наставку, односно кроз лексичку универзализацију и секуларну приступачност, те тако она доказује променљиво, фалсификовању подложно својство одређених докумената, а не константу понтификата, која прати публику и форум којима се текст обраћа.

Папски дискурс и нормативно предузетништво: братство, солидарност и постсекуларни ангажман

Папа Фрања је итекако самосвестан дискурзивни стратег чија је нормативна амбиција организована око кохерентне, мада ретко експлицитне, аргументативне архитектуре. Његови текстови систематски превode католичке етичке обавезе у универзално приступачан нормативни језик кроз три међусобно повезана оквира: братство, које конструише универзалну моралну заједницу која превазилази верске и националне границе; солидарност, која именује материјалне и политичке обавезе које такво чланство у заједници подразумева; и постсекуларни начин ангажовања, кроз који папа Фрања позиционира Свету Столицу као учесника унутар секуларних нормативних простора, а не као њиховог противника. Заједно, ова три оквира не чине само скуп паралелних тема већ дискурзивну стратегију кроз коју се католичка друштвена доктрина чини разумљивом и потенцијално убедљивом за публику која не дели ни њене теолошке премисе, нити њену институционалну лојалност. Анализа која следи испитује ту стратегију кроз квалитативну дискурзивну анализу кључних папских докумената насталих између 2013. и 2025. године, коју усмеравају два аналитичка критеријума: лексичка универзализација и

секуларна приступачност. Питање гласи: на који начин су конструисани дискурзивни услови за такву трансформацију.

Методолошки гледано, анализа представља пажљиво квалитативно тумачење које је усмерено одређеним критеријумима и које полази од конструктивистичке претпоставке да се политичка стварност конституише кроз комуникацију и друштвену конструкцију значења (Risse 2000; Saurugger 2014). Узимајући у обзир да убедљивост такве анализе зависи од одбрањивости њеног корпуса, избор текстова се одређује независно од аналитичких критеријума који се на њих примењују, што представља раздвајање које спречава кружност избора текстова *будући да* они већ показују карактеристике које анализа тврди да открива.

Корпус је конструисан на два принципа, односно на жанровском и на принципу публике. Прво, и као заштита од селективног узорковања, он обухвата комплетан скуп енциклика самих поука папе Фрање: *Laudato Si'* (Francis 2015a), *Fratelli Tutti* (Francis 2020) и *Dilexit Nos* (Francis 2024). *Lumen Fidei* (Francis 2013c) је искључен на основу документованих разлога ауторства, зато што га је у великој мери саставио Бенедикт XVI пре своје оставке, а завршио Фрања, при чему су обојица признала готово завршен нацрт свог претходника (Francis 2013c, §7) и на другим местима описала резултат као написан „четвороручно“, а не на тематској основи. Узимање највишег магистеријског жанра у целини подразумева да корпус садржи, по конструкцији, барем један документ, *Dilexit Nos*, побожну енциклику о Светом Срцу, чији је тон *prima facie* супротан тези овог рада. Анализа је тиме изложена оповргавању, а не изолована од њега. Друго, корпус укључује намерни избор даљих докумената и обраћања дефинисаних публиком и форумом, а не темом: програмска апостолска поука (*exhortatio apostolica*) *Evangelii Gaudium* (Francis 2013a); климатска опомена *Laudate Deum* (Francis 2023), упућена „свим људима добре воље“; главна обраћања одржана пред секуларним међународним институцијама, односно пред Генералном скупштином Уједињених нација (Francis 2015b) и Европским парламентом (Francis 2014); и Документ о људском братству који су потписали у Абу Дабију (Francis 2019). То су места на којима се дискурс религиозног актера најдиректније сусреће са секуларном међународном јавношћу, и стога су то одговарајућа места на којима се стратегија коју овај рад идентификује може посматрати или не.

На овај фиксни корпус потом се примењују два аналитичка критеријума. Лексичка универзализација се операционализује кроз препознатљиве текстуалне маркере: замена конфесионалног речника неконфесионалним еквивалентима (на пример, „људско достојанство“ уместо *imago Dei*);

постављање универзализујућих формула обраћања као што су „сви људи добре воље“; примена институционалног лексикона међународне политике (права, достојанство, опште добро, мултилатерализам); и присуство или одсуство доктринарног оправдања, тј. цитирања Светог писма, ауторитета учитеља, христолошког утемељења унутар ланца оправдања. *Секуларна приступачност* се операционализује кроз тест преводивости: да ли дати нормативни закључак може да се одвоји од своје религиозне премисе и процени на независним основама, тако да саговорник који одбацује премису ипак може да се сагласи са закључком. Тест се примењује као контрафактуална анализа (аналитички противчињенични модел), односно он процењује како је аргумент конструисан, а не како стварни секуларни читаоци реагују, што остаје питање рецепције које је овде стављено у заграду и преузето у закључку. Два критеријума су аналитички различита: одломак може да универзализује свој лексикон, а да притом остане недоступан секуларној процени, или може да задржи конфесионални речник, а да истовремено донесе закључак подложен независној процени. Сваки текст се чита кроз четири димензије, а то су тон, лексичка универзализација, конструкција публике и секуларна приступачност, док се одломци бирају за пажљиво читање јер су *дијагностички* у овим димензијама, укључујући и места где се противе тези, а не зато што је потврђују. Сваки документ је прочитан у целисти, а тумачење је вођено овим експлицитним критеријумима, при чему ипак остаје пажљиво читање, а не кодирана или квантитативна анализа садржаја, уз карактеристике које идентификује, а не мери.

Анализа не тежи да утврди узрочни утицај дискурса папе Фрање на међународне норме. Она функционише на нивоу појаве норми као прве фазе по моделу Фајнемора и Сикинка (Finnemore and Sikkink 1998), бавећи се оквирним радом кроз који се нормативни захтеви конструишу, легитимишу и упућују новој публици. Ово ограничење на фазу настанка или појаве је намерни избор који је осмишљен, а не ограничење амбиције: дифузија и интернализација се окрећу усвајању норми од стране држава и институција и могу да се процене само методама праћења рецепције, емпиријским методама које анализа дискурса није опремљена да пружи, а што је природни наставак овог истраживања, а не празнина унутар њега.

Братство

Међу најзначајнијим нормативним тренуцима понтификата папе Фрање јесу његово бављење глобалним питањем миграције и достојанства

миграната, развој међурелигијског дијалога кроз оно што је названо „дипломатијом братства“, обновљени дискурс о људском достојанству преобликован у светлу савремених изазова и учења Другог ватиканског сабора, и континуирана критика технократске парадигме и културе расипништва. У овим и бројним другим областима ангажовања, од којих су многе задржале континуитет са дугогодишњим ставовима Свете Столице, понтификат папе Фрање оставио је посебно значајан траг. Најдетаљнија разрада ове дискурзивне стратегије налази се у енциклици *Fratelli Tutti* (Francis 2020), чији сам наслов, преузет из речи Фрање Асишког, најављује универзалистичку амбицију. Папа Фрања је експлицитан у вези са својом циљном публиком почев од уводних страница: енциклика није упућена католицима, па чак ни само хришћанима, већ „свим људима добре воље“. Ова формулација, стандардна у папским документима од Јована XXIII, добија посебан значај у *Fratelli Tutti*, јер не представља само учтив гест, већ структурни принцип целог аргумента. Кроз ову енциклику, папа Фрања доследно избегава да своје нормативне тврдње заснива искључиво на теолошким или догматским изворима, већ се уместо тога позива на оно што представља као универзално доступне етичке увиде о људском достојанству, међузависности и правди.

Ова стратегија секуларне приступачности је очигледна у дијагнози коју је папа Фрања дао савременом међународном поретку. Уместо да почне теолошким премисама, *Fratelli Tutti* почиње политичким и социолошким приказом глобалне фрагментације. Папа Фрања дијагностикује свет који се повлачи у затварање, у којем други, који се више не сматрају носиоцима неотуђивог достојанства, „постају само ‘они’“ (Francis 2020, §27).

Значај овог одломка не лежи у његовом садржају који одјекује у мејнстрим критикама национализма и економске глобализације, већ у његовом тону: папа Фрања говори језиком политичке анализе, а не теолошког подстицаја. Аргумент не захтева никакву верску премису у тежњи, како то наводи Хабермас (Habermas 2006), ка нормативном идиому, приступачном секуларном јавном разуму. Братство не улази као откривена истина, већ као политички одговор на дијагнозу са којом би могао да се сагласи било који секуларни саговорник.

Овај начин аргументације достиже своју најексплицитнију формулацију када се папа Фрања бави политичким границама и миграцијама, као можда политички најспорнијом темом његовог понтификата. Уместо да се позива на библијско гостопримство или хришћанску дужност милосрђа, *Fratelli Tutti* уоквирује обавезу према мигрантима као захтев универзалног братства утемељеног у заједничкој човечности свих људи. Папа Фрања

тврди да аутентични сусрет са другима захтева и признавање наше заједничке људскости и спремност да преиспитамо сопствене претпоставке, што је отвореност која превазилази логику самоодржања (Francis 2020, §§39–41).

Две карактеристике су овде значајне. Прво, тврдња да обавеза према мигрантима произилази из заједничке људскости, представљена је као закључак доступан разуму, а не као религиозни императив. Друго, захтев да аутентични сусрет захтева преиспитивање сопствених претпоставки, упућен је носиоцу универзалног разума, а не члану верске заједнице; уоквиривање врши секуларну приступачност, позивајући на договор о заједничким рационалним премисама, а не на заједничко признање. Од Лампедузе 2013. године (Francis 2013b), папа Фрања је више пута дијагностиковао глобални миграциони режим као место нормативне десензитизације. У *Fratelli Tutti* он представља мигранте не као безбедносни проблем, већ као носиоце универзалног достојанства, чиме усваја речник либералног режима људских права док га истовремено радикализује: достојанство је антрополошка чињеница која претходи сваком правном аранжману. Његов миграциони дискурс стога може да се тумачи као покушај десекуритизације миграције и њене поновне морализације кроз језик универзалног достојанства (уп. Buzan, Wæver and de Wilde 1998).

Да бисмо у потпуности разумели нормативну амбицију дискурзивне стратегије папе Фрање, вреди пратити институционалну генеологију људског достојанства унутар католичког социјалног учења, јер оно што папа Фрања преводи на универзалистички језик није импровизирана етичка тврдња, већ концепт са дубоким доктринарним коренима. Универзализација људског достојанства као политичког принципа од стране папе Фрање, надовезује се на дуг процес доктринарног развоја унутар католичке мисли, а посебно у документима Другог ватиканског сабора. *Dignitatis Humanae* заснива верску слободу на достојанству људске личности, тврдећи да сваки човек има право на слободу од присиле у верским питањима управо због достојанства које је својствено самој људској природи (Vatican Council II 1965a). *Gaudium et Spes* повезује људско достојанство са Христовим оваплоћењем и људским позивом на заједницу са Богом (Vatican Council II 1965a), док се *Lumen Gentium* бави достојанством кроз универзални позив на светост и припадност Божјем народу (Vatican Council II 1965a). *Gravissimum Educationis* даље потврђује достојанство човека у контексту образовања и формације (Vatican Council II 1965c). Након саборских докумената, каснији развој теолошког става Цркве о људском достојанству консолидован је у Катихизису Католичке цркве и артикулисан

је на различите начине у документима и обраћањима папа од Павла VI до Лава XIV. Такође ваља напоменути да је овај нормативни оквир људског достојанства, посебно у вези са миграцијама, уско повезан са концептом „културе сусрета“ која се у папском дискурсу појављује као алтернатива „култури равнодушности“ и резонује са приступима у глобалној миграционој политици који се баве „модусом људског достојанства“ (Betts 2013). Активност Свете Столице у контексту *Глобалног споразума за безбедне, уређене и регуларне миграције* (UNGA 2018) може да се тумачи као покушај институционализације принципа „заједничке одговорности“ у оквиру глобалног миграционог режима, при чему Света Столица делује као нормативни предузетник. У односу на ову институционалну позадину, оно што постаје аналитички значајно у вези са дискурсом папе Фрање, није сам концепт људског достојанства, већ тон у којем је оно артикулисано: систематски преведено из теолошког речника на језик универзалних људских права, глобалне правде и заједничког човечанства, што је превод који га чини потенцијално доступним секуларним саговорницима који можда не деле његове доктринарне премисе.

Амбиција универзализације дискурса папе Фрање о братству је можда најупечатљивије показана у *Документу о људском братству за светски мир и заједнички живот*, који је потписан заједно са великим имамом Ал-Азхара, Ахмадом Ал-Тајебом, у Абу Дабију 2019. године (Francis 2019). Овај документ је методолошки значајан за садашњу анализу јер представља случај у којем се универзализација братства спроводи не само реторички, већ и институционално: вође католика и муслимана сунита заједно потписују нормативну декларацију упућену „свим људима који имају веру у Бога и веру у људско братство“. Документ из Абу Дабија зато представља значајан доказ секуларне доступности, јер сугерише да је дискурзивно уоквиривање братства папе Фрање довољно деконфесионализовано да би га потписао верски вођа из радикално другачије теолошке традиције, иако нормативни значај овог институционалног чина остаје отворен за тумачење.

У том погледу, нормативни језик документа је поучан. Тамо где би се могло очекивати теолошко неслагање, нпр. по питањима Божје природе, откровења или спасења, текст се доследно повлачи на заједничко етичко тло:

Ми... проглашавамо усвајање културе дијалога као пута, међусобне сарадње као кодекса понашања, реципрочног разумевања као методе и стандарда (Francis 2019).

Речник који се овде користи – „култура дијалога“, „међусобна сарадња“, „реципрочно разумевање“ – припада лексикону међународне

дипломатије и либералне политичке теорије, а не специфичним теолошким традицијама било које од страна потписника. Ово је лексичка универзализација у свом најексплицитнијем облику: намерни избор неконфесионалног језика који делује преко верских граница и обраћа се секуларној међународној публици.

Узети заједно, ови текстови показују да коришћење братства од стране папе Фрање представља посебну нормативну стратегију уоквиривања. Овај концепт није представљен као специфично католички допринос међународној етици, већ као универзално важећи политички принцип чија је католичка артикулација само један израз дубље људске истине. Оно што текстуални докази показују, јесте да су дискурзивни услови за кретање братства од папске енциклике ка дипломатској норми намерно конструисани: папа Фрања систематски уоквирује братство на начине који теже да га учине разумљивим и потенцијално убедљивим за публику далеко изван заједнице католичких верника.

Још једна значајна димензија нормативне активности Свете Столице јесте међурелигијски дијалог и „дипломатија братства“ коју је снажно потврдио папа Фрања. Документ из Абу Дабија из 2019. године о људском братству за светски мир и заједнички живот од кључног је значаја у том погледу (Francis 2019). Документ представља значајну нормативну иновацију у оквиру католичко-исламског дијалога, зато што не тумачи верски плурализам као толерисани плурализам, већ као позитивно конститутивни услов глобалног поретка. Овиме се успоставља оно што Барбато дефинише као „верску дипломатију братства“, односно транснационални режим моралне комуникације који превазилази државоцентричну логику међународних односа (Barbato 2013a).

Солидарност

Ако братство представља релациони хоризонт нормативног дискурса папе Фрање, солидарност именује његов структурни захтев. Док се братство бави питањем ко припада људској заједници, солидарност се бави питањем шта та припадност захтева у материјалном, политичком и институционалном смислу. У дискурсу папе Фрање, солидарност није осећај већ принцип глобалне правде, тј. нормативни захтев упућен државама, међународним организацијама и економским актерима, уоквирен језиком обавезе, а не милосрђа. Централни аргумент овог одељка је да папа Фрања систематски преводи солидарност из теолошке врлине у захтев транснационалне правде користећи речник међународних

институција, док истовремено настоји да радикализује њен садржај кроз критику структурне неједнакости која превазилази либерални консензус.

Највише програматична артикулација ове дискурзивне стратегије појављује се у *Evangelii Gaudium* (Francis 2013a), апостолској поуци (*exhortatio apostolica*) која је ефикасно инаугурисала нормативну агенду понтификата папе Фрање. Његов третман економске неједнакости у овом документу је аналитички значајан управо због свог тона, јер уоквирује дијагнозу структурне дисфункције доступне сваком рационалном посматрачу:

Као што заповест „Не убиј“ поставља јасну границу како би се заштитила вредност људског живота, данас такође морамо да кажемо „не убиј“ економији искључивања и неједнакости. Таква економија убија (Francis 2013a, §53).

Ова реторичка стратегија је индикативна. Папа Фрања се позива на Декалог, али га одмах проширује на секуларни домен економске структуре, тако да тврдња „економија искључености убија“ стоји независно од свог библијског оквира, односно од тврдње о структурном насиљу коју би сваки секуларни саговорник могао да препозна. Религијски тон отвара аргумент, док сам аргумент не зависи од њега.

Овај образац је појачан ониме што одмах следи у истом пасусу:

Како је могуће да није вест када старији бескућник умре од последица живота на улици, али јесте вест када берза падне за два поена? (Francis 2013a, §53).

Значај овог реторичког питања лежи у његовој независности од било које верске премисе, јер се оно позива на морални увид да је људски живот важнији од финансијских индекса, што је доступно сваком читаоцу. Ово је лексичка универзализација у свом најекономичнијем издању, тј. питање конструисано тако да превазиђе културне, верске и идеолошке границе.

Еколошка димензија солидарности добија своју најпотпунију разраду у *Laudato Si'* (Francis 2015a), у којој папа Фрања развија оно што он назива „интегралном екологијом“, односно оквиром који шири солидарност изван људске заједнице како би обухватио свет природе и будуће генерације. Аналитички интерес овог потеза лежи у његовој дискурзивној стратегији. Папа Фрања не заснива овај аргумент на теолошким премисама, већ на научном консензусу, при чему се експлицитно позива на ауторитет климатологије као науке како би утврдио емпиријску основу за своје нормативне тврдње:

Суочавамо се не са две одвојене кризе, једном еколошком и другом друштвеном, већ са једном сложенom кризом која је и друштвена и еколошка. Стратегије за решење захтевају интегрисани приступ борби против сиромаштва, враћању достојанства искљученима и истовременој заштити природе (Francis 2015a, §139).

Овде се истичу две ствари. Прво, уоквиривање климатских промена и друштвене неједнакости као јединствене „сложене кризе“ јесте нормативна иновација, а солидарност са сиромашнима и са планетом постају структурно повезани захтеви, проширујући концепт изван његове људске примене. Друго, речник попут „интегрисани приступ“ и „заштита природе“ припада лексикону међународне политике, а не католичкој теологији, што је чин лексичке универзализације у којем папа Фрања усваја институционални језик док га испуњава садржајем који превазилази технократски консензус.

Ова дискурзивна стратегија достиже своју политички најексплицитнију формулацију у *Laudate Deum* (Francis 2023), где се папа Фрања на необично директан начин бави неуспехом међународног управљања климатским променама:

Више није могуће сумњати у људско, односно „антропско“ порекло климатских промена (Francis 2023, §11).

Овде је значајно експлицитно позивање на научни ауторитет („више није могуће сумњати“) као основу нормативне тврдње о правди. Папа Фрања не аргументује из вере, већ из консензуса, чиме позиционира Свету Столицу унутар секуларних епистемолошких заједница, а не изван њих. Солидарност се стога не схвата као обавеза католика, већ као захтев разума: они који прихватају доказе већ су посвећени њиховим нормативним импликацијама.

Ова конвергенција између религиозног и секуларног нормативног језика можда је највидљивија у обраћању папе Фрање Генералној скупштини Уједињених нација у Њујорку (Francis 2015b), изречено у тренутку усвајања Агенде за одрживи развој до 2030. године. Папа Фрања експлицитно усклађује нормативну агенду Свете Столице са оквиром УН, док истовремено настоји да радикализује њен садржај:

Заједнички дом свих мушкараца и жена мора да настави да се уздиже на... поштовању светости сваког људског живота - сиромашних, старијих, деце, немоћних, нерођених, незапослених, напуштених, оних који се сматрају непотребнима, јер се посматрају само као део статистике (Francis 2015b).

Списак оних који се сматрају „одбацивима“ је аналитички значајан, зато што се креће од категорија признатих у оквиру либералног оквира људских права (старији, деца, немоћни) до категорија које га превазилазе или доводе у питање (нерођени, напуштени). Ово је солидарност која се користи као нормативни изазов либералном консензусу, не као одбацивање оквира УН, већ покушај да се он радикализује изнутра. Папа Фрања говори језиком међународних институција, али проширује њихов нормативни речник у правцима које секуларни консензус није у потпуности подржао.

Када се узму заједно, ови текстови показују да коришћење солидарности представља препознатљиву дискурзивну стратегију папе Фрање која се састоји од два потеза. Прво, он усваја речник међународних институција – одрживи развој, опште добро, глобално управљање – чиме настоји да успостави секуларну доступност. Друго, он испуњава тај речник моралним садржајем који тежи да превазиђе технократски консензус, као што су структурна критика капитализма, солидарност са будућим генерацијама, „одбацивост“ као нормативна категорија. Новина не лежи у самој речи „солидарност“, већ у начину на који је папа Фрања конструише као истовремено религиозни и секуларни захтев: утемељен у католичком друштвеном учењу, али артикулисан језиком који тежи да обавезе секуларне актере који не деле ни његове теолошке премисе, ни његову институционалну лојалност.

Секуларизам

Трећи нормативни оквир у дискурзивној стратегији папе Фрање, тиче се његовог односа према самом секуларном међународном поретку. За разлику од братства и солидарности, који именују специфичан нормативни садржај, постсекуларни ангажман именује начин обраћања, односно начин на који верски актер учествује у секуларном јавном простору, а да притом не напусти свој верски идентитет или не наметне своје теолошке премисе саговорницима који их не деле. Као што је утврђено у горе наведеном теоријском оквиру, „постсекуларно“ у овом раду не односи се на одбацивање секуларне модерности, већ на поновни улазак религиозно утемељеног етичког дискурса у плуралистички јавни простор кроз његово превођење на универзално приступачан нормативни језик (Habermas 2006; Casanova 1994). Централни аргумент овог одељка јесте да дискурс папе Фрање доследно настоји да реализује овај превод примењујући стратешку разлику између секуларизма као идеологије и секуларности као институционалног оквира, те покушавајући да позиционира Свету Столицу

као учесника, а не као противника секуларног међународног поретка. Оно што ову стратегију чини изразито постсекуларном, а не само дипломатском, јесте одбијање папе Фрање да бира између верског идентитета и секуларне приступачности. Његов дискурс је конструисан тако да се истовремено обраћа верницима и секуларној публици, задржавајући своје теолошко утемељење док тежи нормативној резонанци изван религијских граница. Да ли је ово двоструко обраћање аналитички кохерентно и да ли успева у пракси, питања су која текстуални докази могу да осветле, али не и да дефинитивно реше.

Најјаснија програмска артикулација ове разлике појављује се у обраћању папе Фрање Европском парламенту у Стразбуру (Francis 2014), што је био његов први велики говор пред секуларном наднационалном институцијом. Уместо да тврди да хришћански корени европске цивилизације преузимају право на нормативни ауторитет, папа Фрања описује европско наслеђе на изричито хуманистички начин:

Дошло је време да заједно радимо на изградњи Европе која се не врти око економије, већ око светости људске личности, око неotuђивих вредности (Francis 2014).

Овде значај лежи у његовој реторичкој стратегији. Уместо да европско наслеђе утемељи у хришћанском откровењу или црквеном ауторитету, папа Фрања се позива на „светост људске личности“, тј. на формулацију која је истовремено теолошког порекла и приступачна секуларној политичкој теорији, дискурсу о људским правима и католичкој антропологији. Достојанство, светост, неotuђиве вредности, јесу категорије које могу да се процењују у различитим традицијама: постсекуларни ангажман у свом најексплицитнијем институционалном облику, верски вођа који се обраћа секуларној институцији језиком осмишљеним да премости, а не заобиђе, разлику између вере и разума.

Овај начин ангажовања видљив је и у *Laudato Si'* (Francis 2015a), где његов приступ секуларном међународном поретку поприма запањујуће методолошки облик. Енциклика почиње експлицитном изјавом о намери: „Желео бих да ступим у дијалог са свим људима о нашем заједничком дому“ (Francis 2015a, §3). Папа Фрања даље прецизира да „верска уверења могу да понуде хришћанима, а и неким другим верницима, обилну мотивацију да брину о природи и о најрањивијима од своје браће и сестара“ (Francis 2015a, §64).

Овде пажњу заслужују две ствари. Прво, експлицитно обраћање „свим људима“ – не католицима, не хришћанима, већ свима, сигнализира

аргумент који треба да функционише ван верских и нерелигиозних граница, иако сам оквир не може да гарантује његов успех. Друго, формулација „верска уверења могу да понуде... мотивацију“ је калибрисана: вера је један извор нормативне мотивације међу осталима, а не искључиви темељ аргумента, што је управо Хабермасово (Habermas 2006) стање постсекуларног јавног разума – верски актери који своја уверења формулишу у терминима које секуларни саговорници могу да процене.

Док је *Laudato Si'* уравнотежио теолошке и научне регистре, *Laudate Deum* је готово у потпуности написан језиком политичке анализе, научног консензуса и међународног управљања. Папа Фрања (Francis 2023, §34) формулише захтев за међународном сарадњом у области климе у изричито политичким терминима, инсистирајући да „предност треба дати мултилатералним споразумима између држава“.

Померање тона са теологије на политичке науке, представља аналитички одлучујући тренутак. Папа Фрања не аргументује из вере, већ из научног консензуса и политичке теорије. Нормативна тврдња да мултилатерална сарадња представља и политички и морални императив, а не захтева од читаоца да прихвати било какву верску премису, произилази из дијагнозе климатских промена као проблема колективне акције који може да реши само наднационална сарадња. Ово је секуларна приступачност у свом најпотпунијем облику као дискурзивна тежња, папски документ чији је централни аргумент конструисан тако да буде потпуно разумљив и потенцијално убедљив читаоцима који не деле ни веру папе Фрање, ни његову оданост институцији.

Документ из Абу Дабија о братству међу људима (Francis 2019) даје додатну димензију овој анализи. Овде постсекуларни ангажман не функционише само реторички, већ и институционално. Папа Фрања и Велики имам Ал-Азхара заједно потписују нормативну декларацију која изричито говори о односу између религије и секуларног јавног поретка:

Слобода је право сваког човека: сваки човек ужива слободу веровања, мисли, изражавања и деловања. Плурализам и разноликост религија, боје коже, пола, расе и језика, јесу Божја воља у Његовој премудрости, којом је створио људска бића (Francis 2019).

Оно по чему је овај одломак занимљив, јесте његово двоструко обраћање. На једном нивоу, верски плурализам је теолошки утемељен („Божја воља“); на другом, нормативни закључак о слободи веровања, плурализму као позитивној вредности, изражен је језиком међународних људских права, који је доступан онима који се не слажу са том премисом.

Ово остварује постсекуларно стање које описују Хабермас (Habermas 2006) и Казанова (Casanova 1994), а то је религиозни дискурс који генерише закључке доступне секуларном јавном разуму, а да се притом не своди на њега.

Папа Фрања стратешки примењује ову разлику. Он прихвата секуларност као институционални оквир, док одбацује секуларизам као идеологију, што му омогућава да говори унутар секуларних институција, а да не прихвати њихову претпоставку о безначајности религије за јавни разум.

Када се сагледају заједно, ови текстови показују да постсекуларни ангажман папе Фрање у међународном поретку представља намерну дискурзивну стратегију кроз коју Света Столица покушава да учествује у секуларним нормативним просторима – Европском парламенту, Уједињеним нацијама, међународном управљању климом, међурелигијском дијалогу, под условима који не захтевају напуштање сопственог верског идентитета. Оно што је претходна анализа утврдила јесте скромно, али не мање значајно, а то је да је дискурс папе Фрање систематски конструисан тако да створи дискурзивне услове за постсекуларни нормативни ангажман, услове који, у терминологији Фајнемора и Сикинка (Finnemore and Sikkink 1998), одговарају уоквиравању и убеђивању при нормативном предузетништву у њиховој првој фази појављивања. Ипак, постсекуларна стратегија није остала без унутрашњих тензија. Обраћање папе Фрање Европском парламенту представља пример начина ангажовања у којем се теолошке категорије као што су „светост људске личности“ и „неотуђиве вредности“, примењују у секуларном институционалном контексту, а да се притом не преводе на искључиво секуларни језик. Управо то разликује приступ папе Фрање од приступа једноставног дипломатског прилагођавања: теолошки тон је задржан, али преобликован тако да позива на договор изван религијских граница. Аналитичко питање јесте да ли ово двоструко обраћање секуларни саговорници прихватају као такво или оно функционише првенствено као интерна стратегија легитимације за католичку публику. Текстуални докази могу да утврде дискурзивну конструкцију секуларне приступачности, али не могу да утврде њен пријем. Ова разлика између конструкције дискурзивних услова и њихове нормативне ефикасности означава границу анализе дискурса као методе. Да ли је овај став аналитички кохерентан и да ли га секуларни саговорници прихватају као таквог, питања су којима се бави завршни одељак.

***Dilexit Nos* и ограничења двоструког обраћања**

Стратегија која је реконструисана у претходна три одељка, није јединствено својство самог учења папе Фрање, а сам корпус је изграђен како би то учинио видљивим. Узимање енциклика папе Фрање у целини обавезује ову анализу да се суочи са једним документом који сама теза не би изабрала, а то је *Dilexit Nos* (Francis 2024), који представља побожну енцилику о Светом Срцу, издату у последњој години понтификата. Прочитана у односу на два аналитичка критеријума која организују ову студију, *Dilexit Nos* не показује двоструко обраћање, не испуњава оба критеријума и то чини на шаблонски начин који је више просветљујући него што би то био неки други случај који би то потврдио. Другим речима, функционише као негативан случај или тест који показује да је двоструко обраћање фалсификована тврдња о одређеним текстовима, а не сочиво које не може да не пронађе оно што тражи.

Контраст почиње већ на нивоу тона. Док је *Fratelli Tutti* почео социолошком дијагнозом глобалне фрагментације уоквиреном за сваког читаоца, *Dilexit Nos* почиње и наставља се у отворено библијском и христолошком идиому: његова прва реч је Павлово признање „Он нас је волео“ (Francis 2024, §1; уп. Rom 8:37), а његов аргумент се провлачи кроз цео текст цитирањем Светог писма, сведочанствима светаца и мистика, указањима из седамнаестог века у Парај-ле-Монијалу и савременим учењима о Светом Срцу од Лава XIII до Пија XII. Доктринарна препорука да се друштвени документи чувају са резервом, овде је конститутивна и нескривена. Срце Христово није представљено као метафора доступна секуларном разуму, већ као уједињујући принцип целокупне стварности (Francis 2024, §31). Конструкција публике се сходно томе мења. Унверзалистичка формула обраћања „сви људи добре воље“, која је у делу *Fratelli Tutti* функционисала као структурни принцип целог аргумента, овде је одсутна као организационо средство. Енциклика је усмерена, отвореније него што је то учинио било који од његових друштвених претходника, на католичке вернике. По критеријумима лексичке универзализације и конструкције публике, *Dilexit Nos* стога иде у супротном смеру од горе разматраних текстова.

То не значи да је *Dilexit Nos* нем у друштвеном смислу. Његово пето поглавље се експлицитно окреће заједничкој и друштвеној димензији побожности, а у својим завршним пасусима папа Фрања повезује енцилику са својим друштвеним учењем, инсистирајући да аргументација изнета у *Laudato Si'* и *Fratelli Tutti* није страна сусрету са љубављу Христовом (Francis

2024, §217). Аналитички одлучујућа тачка јесте правац извођења ове аргументације. У друштвеним документима, братство, достојанство личности и обавеза солидарности конструисани су као закључци који су одвојиви од својих теолошких премиса, што су тврдње са којима би саговорник могао да се сложи, а да притом не дели веру која их је мотивисала. У *Dilexit Nos* исти закључци се поново појављују, али као повезани: братство, признавање достојанства сваког човека и брига за заједнички дом, представљени су као плодови који произилазе из сусрета са Христовом љубављу (Francis 2024, §217), односно као последице које могу да буду разумљиве само из оквира побожног односа који енциклика препоручује. Нормативни закључак више није конструисан тако да преживи уклањање сопствене премисе, већ је намерно поново спојен са њом. Према горе наведеном тесту преводивости, ово је управо неуспех секуларне приступачности и то намеран, а не неуспех који је настао услед пропуста.

Из овога следе три последице. Прво, оповргавајући случај унутар корпуса одговара на сумњу да је двоструко обраћање артефакт селекције – тврдимо да корпус који по конструкцији признаје текст у коме стратегија изостаје није могао да буде сачињен тако да гарантује њено присуство. Друго, двоструко обраћање се тиме показује као специфично за сам документ, а не као општа карактеристика понтификата. Треће, и најважније, образац његовог присуства и одсуства је сам по себи разумљив: он мање варира у зависности од теме документа, а више у зависности од његове примарне публике и форума. Тамо где је публика секуларна међународна јавност, као што су Уједињене нације, Европски парламент, супотписник међурелигијске декларације, читаоци друштвене енциклике упућене свима, дискурс универзализује и чини своје закључке секуларно процењивим, док тамо где је публика верујућа заједница, као у *Dilexit Nos*, иста етичка супстанца се враћа на своје религијско тло. У *Dilexit Nos*, очигледно, публика, жанр и тема су испреплетени, тако да један случај не може сам по себи да изолује публику као оперативну варијаблу. Тврдња се нуди као најекономичније тумачење обрасца, а не као узрочна демонстрација. Укратко, двоструко обраћање је стратегија окренута ка споља. Ово рафинисање не слаби централну тврдњу овог рада, већ је изоштрава, прецизирајући услове под којима се постсекуларни идиом примењује и услове под којима папа Фрања не види потребу за њим.

Закључак

Запажање Маријана Барбата (Barbato 2013b, 27) да Света Столица „не привлачи готово никакву пажњу стручњака за међународне односе“ упркос томе што делује као нормативни предузетник у глобалној јавној сфери, идентификовало је празнину коју је овај рад делимично покушао да попуни. Анализа која је у раду представљена сугерише да је научно занемаривање које Барбат идентификује, у ствари добро документовано у литератури о верским актерима у светској политици (Haynes 2012; Sandal and Fox 2013; Nehir 1990) и није само питање дисциплинарних слепих тачака, већ одражава дубљи концептуални изазов. Оно што остаје недовољно истражено јесте специфичан дискурзивни механизам путем којег верски актер конструише нормативне тврдње које теже секуларној разумљивости. Света Столица под папом Фрањом делује кроз механизме нормативног утицаја које стандардне категорије међународних односа као што су дипломатија, интерес и материјална моћ, нису у стању да обухвате. Оно што је овај рад пратио јесте дискурзивна стратегија која није ни чисто религиозна ни чисто секуларна, нити једноставно дипломатска нити само реторичка, већ нешто што је аналитички још мање ухватљиво, а то је систематски покушај конструисања нормативних тврдњи које теже универзалном разумевању, док задржавају своје теолошко утемељење.

Ова анализа је испитала наведену стратегију кроз три међусобно повезана нормативна оквира. Братство, на начин на који га користи папа Фрања, није специфично хришћанска врлина упућена заједници верника, већ поствестфалски политички принцип упућен целом човечанству и конструисан кроз намерну замену конфесионалног речника језиком заједничког човечанства, глобалних права и универзалног достојанства. Солидарност именује структурни захтев који таква универзална заједница подразумева: не добротворни импулс, већ нормативну обавезу упућену државама, међународним организацијама и економским актерима, уоквирену језиком глобалног управљања, док се истовремено јавља тежња да се њен садржај радикализује кроз критику структурне неједнакости. Постсекуларни ангажман, на крају, даје тон начину на који папа Фрања настоји да спроведе ову стратегију унутар секуларних нормативних простора, не напуштањем свог верског идентитета, нити наметањем његових премиса онима који их не деле, већ конструисањем онога што је овај рад назвао „дискурзивним двоструким обраћањем“ које представља нормативне тврдње које се истовремено обраћају верницима и секуларној публици у истом исказу.

Који је нормативни значај ове стратегије? Анализа је изнела аргументацију да она представља истинску дискурзивну иновацију и то не доктринарну већ дискурзивну. Претходни понтификати су се бавили питањима достојанства, солидарности и општег добра првенствено у оквиру хришћанске антропологије. Папа Фрања систематски конструише своје нормативне тврдње тако да буду разумљиве независно од њихових теолошких премиса. Иновација лежи у конструкцији постсекуларног језика кроз који католичка друштвена доктрина тежи универзалној нормативној резонанци и то не преводу који напушта оригинал, већ двоструком обраћању које делује истовремено са обе стране секуларно-религијске границе.

Ипак, анализа је такође пратила границе ове стратегије, чак и ако није настојала да их детаљно каталогизује. Универзалистичка амбиција дискурса папе Фрање је селективна. Она се са значајном снагом протеже на миграције, екологију и економску неједнакост, али се мање свеобухватно бави питањима рода, сексуалности и унутрашњег управљања Црквом. Дискурс који тежи универзалном разумевању док одржава ставове које велики делови његове циљне секуларне публике сматрају искључивима, суочава се са структурном тензијом коју сама дискурзивна стратегија не може у потпуности да реши. Да ли је ова тензија фатална мана или продуктивна двосмисленост која држи дискурс отвореним уместо да га затвара, питање је на које текстуални докази могу да осветле, али не и да дефинитивно на њега одговоре.

Међутим, шири значај овог случаја протеже се изван понтификата папе Фрање. У тренутку када секуларни либерални међународни поредак и сам пролази кроз кризу легитимитета, када се оспорава нормативни ауторитет мултилатералних институција, када језик универзалних људских права користе актери са радикално различитим агендама и када се границе између религиозног и секуларног јавног разума истовремено поново разматрају у више контекста, постсекуларне нормативне стратегије обе врсте коју је папа Фрања развио могу да имају већи аналитички значај од оног који је теорија међународних односа до сада признавала. Питање није само шта је папа Фрања покушао, већ шта његов покушај открива о природи нормативне моћи у двадесет првом веку, а то је да она може најефикасније да делује не кроз институционалну снагу или материјални утицај, већ кроз способност да конструише нормативне захтеве који су истовремено утемељени и универзално адресирани, односно довољно посебни да носе ауторитет и довољно приступачни да се шире.

Овај рад допринео је у погледу две ствари. За проучавање верских актера у међународним односима, рад нуди аналитичку категорију, тј. дискурзивно двоструко обраћање које указује на начин нормативног утицаја који стандардни речник дипломатије, интереса и материјалне моћи не региструје, а који се разликује и од хабермасовског превода и од дипломатског прилагођавања. За конструктивистичку студију нормативног предузетништва, он прецизира како изгледа уоквиривање фазе појављивања норме за верског актера који делује на граници секуларног јавног разума и показује да је овај рад условљен публиком којој се текст обраћа. Сваки овај допринос такође означава границу садашње методе, а самим тим и њену агенду. Следе три линије истраживања. Прва је рецепција: да ли се и од стране кога универзалистичке тврдње папе Фрање тумаче као универзалне, односно да ли их секуларни актери, државе и неколичка јавност усвајају, оспоравају или их заобилазе, што може да утврди само емпиријска студија праћења пријема његовог дискурса. Друга је дифузија и интернализација: да ли било која од ових тврдњи прелази фазу појављивања у касније фазе животног циклуса норме. Трећа је упоредна и зависна од времена: да ли двоструко обраћање надживљава понтификат који га је обликовао и да ли је својствено само папи Фрањи или је доступно његовим наследницима као део репертоара.

Оно што је овај рад такође покушао да покаже јесте скромно, али, надамо се, не мање значајно, а то је да су дискурзивни услови за постсекуларно нормативно предузетништво намерно и систематски тако конструисани, као и да је разумевање њиховог функционисања неопходан корак ка процени да ли и у којој мери ти услови могу да буду успешни.

Превод са енглеског на српски језик:

Преводилачка агенција Language Shop

Bibliography / Библиографија

- Barbato, Mariano. 2013a. "A State, a Diplomat, and a Transnational Church: The Multi-Layered Actorness of the Holy See". *Perspectives* 21 (2): 27–48.
- Barbato, Mariano. 2013b. *Pilgrimage, Politics and International Relations: Religious Semantics for World Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

- Benedict XVI. 2009. *Caritas in Veritate* [Encyclical]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html.
- Betts, Alexander. 2013. *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca: Cornell University Press.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Casanova, José. 1994. *Public Religions in the Modern World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Congregation for the Doctrine of the Faith. 2018. *Letter to the Bishops Regarding the New Revision of Number 2267 of the Catechism of the Catholic Church on the Death Penalty*. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52 (4): 887–917.
- Francis. 2013a. *Evangelii Gaudium* [Apostolic Exhortation]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/en/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html.
- Francis. 2013b. "Homily at Lampedusa". July 8. https://www.vatican.va/content/francesco/en/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa.html.
- Francis. 2013c. *Lumen Fidei* [Encyclical]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20130629_enciclica-lumen-fidei.html.
- Francis. 2014. "Address to the European Parliament". November 25. https://www.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html.
- Francis. 2015a. *Laudato Si': On Care for Our Common Home* [Encyclical]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.
- Francis. 2015b. "Address to the United Nations General Assembly". September 25. https://www.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html.

- Francis. 2019. "Document on Human Fraternity for World Peace and Living Together" [Joint Declaration with Ahmad Al-Tayyeb]. February 4. https://www.vatican.va/content/francesco/en/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html.
- Francis. 2020. *Fratelli Tutti: On Fraternity and Social Friendship* [Encyclical]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html.
- Francis. 2023. *Laudate Deum* [Apostolic Exhortation]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/en/apost_exhortations/documents/20231004-laudate-deum.html.
- Francis. 2024. *Dilexit Nos: On the Human and Divine Love of the Heart of Jesus Christ* [Encyclical]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20241024_enciclica-dilexit-nos.html.
- Habermas, Jürgen. 2006. "Religion in the Public Sphere". *European Journal of Philosophy* 14 (1): 1–25.
- Habermas, Jürgen. 2008. *Between Naturalism and Religion*. Cambridge: Polity Press.
- Haynes, Jeff. 2012. *Religious Transnational Actors and Soft Power*. Farnham: Ashgate.
- Hehir, J. Bryan. 1990. "Papal Foreign Policy". *Foreign Policy* 78: 26–48.
- John Paul II. 1979. *Redemptor Hominis* [Encyclical]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_04031979_redemptor-hominis.html.
- John Paul II. 1991. *Centesimus Annus* [Encyclical]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html.
- Katzenstein, Peter J., ed. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Klotz, Audie. 1995. *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kratochwil, Friedrich. 1990. *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235–258.
- Manners, Ian. 2008. "The Normative Ethics of the European Union". *International Affairs* 84 (1): 45–60.
- Manners, Ian. 2009. *The Concept of Normative Power in World Politics*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1998. "The Institutional Dynamics of International Political Orders". *International Organization* 52 (4): 943–969.
- Onuf, Nicholas. 1989. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Risse, Thomas. 2000. "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics". *International Organization* 54 (1): 1–39.
- Sandal, Nukhet A. and Jonathan Fox. 2013. *Religion in International Relations Theory: Interactions and Possibilities*. London and New York: Routledge.
- Saurugger, Sabine. 2014. *Theoretical Approaches to European Integration*. Oxford: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank. 2001. "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union" *International Organization* 55 (1): 47–80.
- Taylor, Charles. 2007. *A Secular Age*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thomas, Scott M. 2005. *The Global Resurgence of Religion and the Transformation of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- [UNGA] United Nations General Assembly. 2018. Resolution 73/195, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/RES/73/195. December 19, 2018. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195.
- Vatican Council II. 1964. *Lumen Gentium* [Dogmatic Constitution on the Church]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19641121_lumen-gentium_en.html.
- Vatican Council II. 1965a. *Dignitatis Humanae* [Declaration on Religious Freedom]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_en.html.
- Vatican Council II. 1965b. *Gaudium et Spes* [Pastoral Constitution on the Church in the Modern World]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana.

https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_en.html.

Vatican Council II. 1965c. *Gravissimum Educationis* [Declaration on Christian Education]. Vatican City: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_gravissimum-educationis_en.html.

Discursive Legitimation and the Politics of OHR Intervention in Fiscal Sovereignty in Bosnia and Herzegovina

Nina SAJIĆ¹, Aleksandar VRANJEŠ²

Abstract: This article examines how the Office of the High Representative (OHR) has justified interventions affecting fiscal sovereignty in Bosnia and Herzegovina. It focuses on fifteen OHR documents issued between June 7, 2022, and May 12, 2026. Drawing on Stephen Krasner's concept of organised hypocrisy and Maarten Hajer's theory of story lines and discourse coalitions, it argues that Christian Schmidt's fiscal interventions mark a cumulative movement from constitutional-political supervision toward external fiscal governance. Four recurring story lines structure this legitimation: institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility and European integration. The analysis shows that OHR discourse under Schmidt supplements the peace implementation language that has traditionally grounded OHR authority. Fiscal intervention is justified less through the Dayton mandate itself than through the language of European values and governance standards. The article concludes that this produces a sovereignty paradox: values associated with democratic accountability and European integration are invoked to justify practices that sit uneasily with the domestic political capacity those values require.

Keywords: post-conflict governance, international supervision, organized hypocrisy, story lines, discourse coalitions, Bonn Powers, fiscal governance, democratic accountability, technocratic legitimation, European integration.

¹ Associate Professor, Faculty of Political Science, University of Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina. E-mail: nina.sajic@fpm.unibl.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9440-621X>.

² Associate Professor, Faculty of Political Science, University of Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina. E-mail: aleksandar.vranjes@fpm.unibl.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1728-3671>.

Introduction

On February 24, 2026, the Office of the High Representative issued an authentic interpretation of its July 17, 2025, decision amending the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina. That decision had addressed several fiscal matters, including the allocation of Central Bank profits, the implementation of the ICSID decision in the Viaduct arbitration case,³ and the financing of election technologies for the 2026 General Elections (OHR 2025b). The February 2026 authentic interpretation focused specifically on the implementation of the election-technology financing provisions. It declared the July 2025 decision clear in its wording, scope, and binding legal effect. It then specified that the Minister of Finance and Treasury had one day to execute a financial transfer, that failure to do so would automatically trigger the obligation and the authority of the Deputy Minister to execute the transfer, and that compliance could not be conditioned on additional procedural, technical, or formal requirements. At the same time, the authentic interpretation stated that it “does not establish new rights or obligations” and “does not create new norms,” but merely reaffirms the existing legal effect of the July 2025 decision (OHR 2026a).

This tension between what the document claims to be and what it does is the starting point for this article. The article asks how an instrument that sets a one-day compliance deadline, precludes additional procedural, technical, or formal requirements from delaying compliance, and in effect establishes new compliance obligations and an enforcement mechanism can be presented as a mere clarification of an existing decision. More broadly, it asks how an exercise of fiscal authority is presented as limited, technical, and already legally settled rather than political. Although the authentic interpretation provides the entry point, the analysis is not limited to that document. It examines the discursive legitimization of OHR fiscal interventions under Christian Schmidt across a broader corpus of decisions, reports, public statements, and formal communications.

³ Viaduct d.o.o. Portorož, Vladimir Zevnik and Boris Goljevšček v. Bosnia and Herzegovina, ICSID Case No. ARB/16/36. The dispute concerned the claimants’ hydroelectric projects on the Vrbas River. The tribunal rendered its award on 18 April 2022; Bosnia and Herzegovina’s application for annulment was rejected on 1 May 2024. By 2025, the outstanding debt, with accumulated interest, exceeded EUR 55 million.

The article treats the February 2026 authentic interpretation as the clearest expression of a wider discursive shift. The document does not rely primarily on the language of the Dayton Peace Agreement to justify the exercise of authority. It turns instead to electoral integrity and the need to secure the 2026 General Elections. Across the wider corpus analysed below, OHR fiscal interventions are justified through four recurring story lines: institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility, and European integration. These story lines appear across the full range of fiscal interventions examined below. Together, they present the exercise of fiscal authority as a necessary response to domestic institutional failure rather than as an expansion of external political authority.

The fiscal dimension of OHR authority has received comparatively little systematic attention in existing scholarship. This article examines that dimension by asking how OHR fiscal interventions under Schmidt have been justified and how those justifications relate to the European values invoked to support them. Drawing on Stephen Krasner's (1999, 9) concept of organised hypocrisy and Maarten Hajer's (1995, 12–13) theory of story lines and discourse coalitions, the article argues that Schmidt's fiscal interventions represent a cumulative shift from constitutional-political supervision toward external fiscal governance.⁴ OHR discourse under Schmidt supplements the peace implementation language that has traditionally grounded OHR authority. Interventions, including fiscal, are increasingly justified through the language of European values and governance standards rather than through the Dayton mandate alone. This shift produces what the article terms a sovereignty paradox: European values are invoked to justify practices that sit uneasily with the accountability requirements those values imply, while the space for domestic political agency and accountability is narrowed. The article does not assess whether the OHR's fiscal interventions were legally or politically justified or explain why they occurred. It examines how they were publicly explained and legitimised. The fiscal dimension of OHR authority has received comparatively little systematic attention in existing

⁴ Hajer's argumentative approach, which examines how story lines construct policy problems and enable coalitions of support around particular interventions, is used here in preference to Fairclough's (1995) critical discourse analysis or the discourse-historical approach associated with Reisigl and Wodak (2009), both of which focus more closely on linguistic and argumentative micro-structure. Hajer's framework is particularly well suited to examining how policy interventions become discursively legitimized, which is the question this article addresses.

scholarship. Among existing studies, Gilbert (2017) comes closest to the concern of this article because he examines how the OHR publicly justifies its authority while managing the tension between external intervention and democratic legitimacy. He does not, however, examine fiscal authority or the recurring story lines through which intervention in public resources is presented as necessary and legitimate. This article addresses that gap.

Krasner and Hajer connect the structural and discursive parts of the argument: Krasner supplies the vocabulary for the coexistence of formal sovereignty and displaced fiscal authority, Hajer the tools for analysing how that displacement is justified through recurring story lines. Since the corpus is limited to OHR discourse, the article does not claim to map a multi-actor discourse coalition in Hajer's full sociological sense. It examines instead how recurring story lines move across OHR legal and public registers and create a coalitional logic of fiscal legitimization. More broadly, the article suggests that international administrations can extend their practical authority without formally expanding their legal mandate by reframing intervention through new justificatory narratives. Bosnia and Herzegovina provides an unusually clear case because these shifts are visible within a single institutional actor across a relatively short period.

Dayton and the OHR

The 1995 Dayton Peace Agreement (DPA) ended the war in Bosnia and Herzegovina and established a new and highly distinctive political system. As Sebastián-Aparicio observes, the agreement created a centripetal power-sharing arrangement that produced an exceptionally weak and asymmetric "confederation" with limited central authority (Sebastián-Aparicio 2014, 56). This degree of decentralisation, however, did not reflect the preferences of many international actors involved in post-Dayton implementation, who regarded the strengthening of Bosnia and Herzegovina's central institutions as a central objective of their engagement and pursued this goal through the broader framework of state-building (Leroux-Martin 2014).

The Office of the High Representative, established under Annex 10 of the DPA, became the principal mechanism through which this objective was pursued. The powers originally granted to the High Representative, however, were insufficient to produce such a transformation. The role of the international

community in Bosnia and Herzegovina was therefore gradually redefined, while the High Representative's authority was expanded. According to Kecmanović, Vranješ and Budimir (2021), this expansion created a semblance of legitimacy for the subsequent use of legal coercion in the name of state-building, even though such powers had no explicit basis in the provisions of the DPA.

Resolution 1031 did not itself expressly authorise the High Representative to exercise powers beyond the framework established by Annex 10. In the resolution, the Security Council “[e]ndorses the establishment of a High Representative, following the request of the parties, who, in accordance with Annex 10 on the civilian implementation of the Peace Agreement, will monitor the implementation of the Peace Agreement and mobilize and, as appropriate, give guidance to, and coordinate the activities of, the civilian organizations and agencies involved” (UNSC 1995, para. 26).

The UN Security Council did not authorise the High Representative to act beyond the framework established by Annex 10. As Parish (2017, 86) observes, the responsibilities assigned under the DPA are predominantly consultative, supervisory, and reporting in nature. They are limited to coordinating the activities of international organisations, monitoring implementation, and encouraging domestic officials to comply with their obligations under the agreement. On this reading, Annex 10 does not grant the High Representative the authority to amend the constitutions of Bosnia and Herzegovina, enact legislation, dismiss elected or appointed officials, or exercise comparable powers in pursuit of an ill-defined state-building agenda. Nor does it authorise the High Representative to assume the functions of Bosnia and Herzegovina's constitutional institutions or otherwise infringe upon the country's sovereignty (Kecmanović, Vranješ and Budimir 2021).

Nevertheless, the international community created a parallel institutional framework that had not been envisaged by the DPA. At the Peace Implementation Conference held in London on December 8–9, 1995, it established the Peace Implementation Council (PIC), together with its Steering Board, which became the executive arm of the PIC. This structure would later serve as the institutional framework through which the High Representative claimed and exercised powers not expressly set out in the Dayton Agreement. Chandler describes the PIC as a legal figment designed to lend coherence to the international administration of the Dayton process without the restrictive constraints of international law (Chandler 2005, 338). This framework was further expanded at the PIC

conference held in Bonn in 1997, which set out what became known as the Bonn Powers. On this basis, the High Representative began to “adopt,” “suspend,” “annul,” “impose,” “order,” “sanction,” “remove,” and “issue decisions,” among other measures. Through the exercise of these powers, constitutional competences were transferred from the entities to the central level in pursuit of the aforementioned centralisation agenda. High Representatives also imposed dozens of laws and 105 amendments to the constitutions of the Republika Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina, sanctioned hundreds of individuals without judicial proceedings, and set aside decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. Ultimately, the Court itself was prevented from hearing challenges to the legality of decisions issued by the High Representative (Kecmanović, Vranješ and Budimir 2021).

Bennett argues that the Bonn Powers were initially conceived as a means of overcoming procedural deadlocks and addressing specific threats to the implementation of the peace agreement. Over time, however, they “evolved” into the principal instrument for advancing the international reform agenda (Bennett 2016, 169). By contrast, Parish maintains that the Bonn Powers are fundamentally incompatible with both the letter and the spirit of Annex 10 of the DPA and are entirely indefensible as a matter of law (Parish 2007, 14). These powers were systematically used to exert pressure on domestic political leaders. Their exercise “effectively became a parallel legislative process,” with legal coercion employed primarily to “impose laws and amendments to existing legislation” (Bennett 2016, 169). Similarly, Banning concludes that the Bonn Powers cannot be regarded as powers conferred by law. Rather, their existence rests on what he describes as a powerful but deceptive legal fiction (Banning 2014, 302).

This article focuses on the tenure of Christian Schmidt. His appointment by the PIC Steering Board in 2021 was not endorsed by a specific UN Security Council resolution and became the subject of an ongoing procedural and legal controversy. The resulting controversy remains unresolved (Sajić and Vranješ 2026, 40). It is against this legal and institutional backdrop, in which formal limits on the High Representative’s authority coexist with a much broader practice, that the fiscal interventions examined in this article must be understood.

Theoretical Framework, Corpus and Analytical Strategy

OHR fiscal intervention raises a problem that has to be examined on two levels. Formally, Bosnia and Herzegovina remains a sovereign state. In practice, part of its authority over public resources is displaced by OHR decisions. That displacement is then justified through language that presents external intervention as legitimate and necessary. To examine this process, the article brings together two frameworks that usually belong to different traditions: Krasner's concept of organised hypocrisy and Hajer's theory of story lines and discourse coalitions. Krasner helps explain what happens to sovereignty when external actors exercise authority over domestic institutions. Hajer helps explain how that authority is represented, justified, and normalised through language.

Krasner treats sovereignty as comprising several dimensions, two of which are particularly relevant here. Domestic sovereignty concerns the organisation of public authority within the state and the effectiveness with which that authority is exercised, whereas Westphalian sovereignty concerns the exclusion of external actors from domestic authority structures (Krasner 1999, 3–4). OHR fiscal intervention implicates both dimensions: it introduces an external actor into domestic fiscal decision-making while displacing authority ordinarily exercised by domestic institutions over public resources. This article focuses on the latter process through the narrower concept of fiscal sovereignty. Fiscal sovereignty is understood here as the ability of state institutions to collect, administer, and spend public resources through constitutionally established procedures, without being subject to unilateral decisions by an external actor that domestic institutions cannot meaningfully change. This understanding draws on Zgaga's (2023) conceptualisation of fiscal sovereignty in terms of the authority to collect, administer, and spend resources. For Zgaga, fiscal sovereignty requires that a level of government can decide on these elements independently or together with another level of government and is not subject to unilateral decisions that it cannot substantially change, a condition he terms "fiscal out-determination" (Zgaga 2023, 104–105). This distinction is particularly useful in the present case. OHR fiscal interventions do not alter Bosnia and Herzegovina's international legal sovereignty, which remains formally intact. They do, however, compromise Westphalian autonomy by inserting an external actor into domestic authority structures and displace domestic fiscal authority when the OHR allocates public funds, suspends disbursements, or determines

who may exercise financial authority within state institutions. The coexistence of formally affirmed sovereignty with practices that depart from its conventional rules is consistent with Krasner's concept of organised hypocrisy (Krasner 1999, 9). Krasner's later work on shared sovereignty is useful mainly as a contrast. Shared sovereignty involves the engagement of external actors in domestic authority structures through arrangements legitimated by agreements with recognised national authorities (Krasner 2004, 108). Bosnia and Herzegovina appears explicitly in Krasner's discussion of post-conflict administration. He notes that the High Representative has assumed increasing authority over time, "but without an accountability mechanism that systematically engages local actors" (Krasner 2004, 101). In discussing post-conflict settings, Krasner distinguishes shared-sovereignty arrangements from unilateral external administration: the presence of external actors' rests on an agreement between external and domestic actors rather than on a unilateral decision by an external administrator (Krasner 2004, 116). The fiscal interventions examined here do not have that character. They are issued unilaterally, override domestic decision-making, and provide no mechanism through which domestic institutions can contest or modify their terms.

Krasner therefore provides the structural vocabulary for the analysis, but he does not explain how the displacement of domestic fiscal authority comes to appear legitimate in OHR discourse. This is where Hajer's concept of the story line becomes useful. A story line is not simply a recurring topic or phrase. It is a condensed account of a problem that links events and actors in a way that makes one course of action appear reasonable while pushing other interpretations into the background (Hajer 1995, 56). In the present corpus, claims about institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility, and European integration perform this role. They frame a range of institutional, electoral, fiscal, and integration-related problems in ways that make OHR intervention appear necessary. The analysis therefore asks what problem each storyline constructs, how it positions domestic actors and the OHR, and what questions become less visible once fiscal intervention is framed in those terms. Hajer uses the concept of a discourse coalition to describe the actors and practices brought together around a shared understanding of a problem (Hajer 1995, 12–13). The corpus examined here is limited to OHR documents, so the article does not claim to identify such a coalition in its full sociological sense. Nor does it examine counter-discourses from domestic political actors, courts, civil society, or international

critics. Its claim is more limited. It traces how the same story lines move across OHR decisions, reports, and public communications, and how their repetition gives fiscal intervention a coherent and increasingly settled justification.

The primary corpus consists of fifteen OHR documents issued between June 7, 2022, Schmidt's first fiscal intervention, and May 12, 2026, the date of the 69th Report to the UN Security Council. The corpus includes eight legally binding acts: the June 7, 2022 decision approving the allocation of funds for expenditures related to the 2022 General Elections; the June 7, 2022 decision amending the Election Law of Bosnia and Herzegovina; the June 7, 2022 decision amending the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina; the July 27, 2022 decision amending the Election Law of Bosnia and Herzegovina; the November 21, 2024 Order Supporting the Functioning of the National and University Library of Bosnia and Herzegovina and Other Cultural Institutions of Significance for Bosnia and Herzegovina; the April 24, 2025 decision suspending budgetary disbursements to SNSD and Ujedinjena Srpska; the July 17, 2025 decision on Central Bank profit allocation, ICSID enforcement, and election technology financing; and the February 24, 2026 authentic interpretation of the July 2025 decision. It also includes three reports to the UN Secretary-General: the 67th Report of May 6, 2025, the 68th Report of October 31, 2025, and the 69th Report of May 12, 2026, as well as four public statements or formal communications: Schmidt's June 7, 2022, statement on election financing, his May 6, 2025, address to the Security Council, the press statement accompanying the July 17, 2025, decision, and his May 8, 2026, communication with UN Secretary-General António Guterres. Reading across these legal, reporting, and public-political registers makes it possible to trace how the same story lines recur across legal instruments, reports, and public communications. This is not an exhaustive record of every OHR statement touching on fiscal matters during the period. Rather, it captures the interventions themselves together with the material through which the OHR explained and justified them.

All documents were retrieved directly from the OHR's official website and read in the original English. Where documents contained distinct sections, such as preambles, operative provisions, general assessments or thematic objectives, each section was coded separately, with precise location references recorded for all extracted passages. The corpus was selected on the basis of two criteria: each document had to contain a fiscal element, either through direct intervention in the allocation, administration, suspension, transfer, or use of public funds, or

through the public justification of such intervention. Second, each document had to contribute to the OHR's explanation of why fiscal intervention was necessary, legitimate, or consistent with its mandate. Documents referring only generally to political conditions in Bosnia and Herzegovina, without addressing fiscal authority or its justification, were not included.

As an internal analytical aid, the authors constructed a working corpus table that is not reproduced in the article. Its purpose was to keep the interpretation anchored in specific passages and to make the identification of story lines traceable. For each document, the table recorded the relevant section, the fiscal issue at stake, the problem identified by the OHR, the actors presented as responsible, the intervention proposed or imposed, and the justification attached to it. An initial open reading of the corpus was used to identify recurring ways of explaining why fiscal intervention was needed. In a second reading, related formulations were grouped according to the problem they constructed and the kind of intervention they made appear reasonable. A pattern was treated as a story line only when it appeared in more than one document or communicative register and performed a recognisable justificatory function. This process produced four recurring story lines: institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility, and European integration. The boundaries between these story lines are not absolute. The same passage may refer, for example, to both institutional blockage and electoral urgency. In such cases, the passage was coded according to its main justificatory function, while the overlap was recorded separately. The categories should therefore be understood as analytically distinct but empirically connected. Their value lies less in assigning every passage to a single box than in showing the recurring ways in which OHR discourse defines the problem and makes fiscal intervention appear necessary.

The analysis proceeds in two stages. The first examines the legal instruments with a fiscal dimension as legal and institutional interventions, asking what fiscal instrument the OHR deploys, what domestic procedure it displaces, what temporal scope the intervention covers, and what formal legal basis is invoked. Reading these instruments as a sequence makes it possible to identify cumulative patterns, including the expansion from election financing and the regulation of election-related public resources in 2022 to Central Bank profit allocation and ICSID enforcement in 2025, and the movement from a single electoral cycle to a multi-year budgetary framework. The second stage applies Hajer's framework by tracing recurring formulations across legal instruments,

reports, and public communications. For each storyline, the analysis examines the problem being constructed, the roles assigned to domestic actors and the OHR, and the form of fiscal intervention that this representation makes appear necessary. It also considers what is pushed into the background, especially questions about the scope of the OHR's mandate and the absence of domestic accountability. The formal invocation of the Bonn Powers is treated not as a sufficient explanation, but as one element of the broader discursive strategy. This makes it possible to show that, while the formal legal basis remains constant across the corpus, the substantive justification for OHR fiscal intervention increasingly supplements the language of peace implementation with a technocratic and integrationist discourse whose normative foundations are not explicitly established in the Dayton mandate. This analytical strategy does not seek to determine why the OHR intervened, or whether particular interventions were legally or politically justified. Those are different questions, requiring different evidence. The analysis examines instead how the OHR publicly explained and legitimised its fiscal interventions through recurring story lines: the argument concerns the construction of legitimacy, not the motivations behind intervention or its legal merits.

Discourse Analysis: The Four-Story Lines of Fiscal Legitimation

This section examines four recurring story lines through which OHR discourse makes fiscal intervention appear necessary and legitimate: institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility, and European integration. Although they emphasise different problems, taken together they repeatedly position domestic institutions as unable or unwilling to act and the OHR as the actor whose intervention appears necessary.

Institutional Dysfunction

Institutional dysfunction is the broadest storyline in the corpus. It appears in two closely connected variants: the diagnostic and the attributive. These labels are analytical rather than textual; they distinguish passages that diagnose institutional dysfunction in general from those that attribute responsibility for it to identifiable political actors. In the first, Bosnia and Herzegovina's central

institutions are presented as chronically dysfunctional because of domestic political obstruction. This diagnosis allows fiscal intervention to appear as a corrective response rather than as an expansion of external authority. In the second, the diagnosis becomes more specific: dysfunction is no longer presented as a general condition but is attributed to named political actors whose conduct is portrayed as undermining the institutional order established by the Dayton Agreement. Fiscal intervention is then justified as a measure to defend the constitutional order rather than simply as an administrative correction. In both variants, the question of whether the OHR possesses the legal authority to intervene in fiscal matters becomes secondary to a more urgent question: whether the central institutions will function at all.

The story line appears in condensed form in the General Assessment of the 68th Report, where Schmidt states that it was “the unwillingness of the responsible institutions to perform their duties that obliged me to intervene to rescue the State from financial disarray” (OHR 2025d, General Assessment). The verb “obliged” frames the intervention as non-discretionary. Schmidt presents himself as choosing to intervene but as being compelled to do so by domestic institutional failure. The phrase „rescue the State from financial disarray” reinforces this framing by presenting intervention as an emergency response while leaving the precise legal violation and the chain of political responsibility unspecified.

The 69th Report extends this narrative across a longer time horizon. Schmidt observes that “the budget of the institutions of Bosnia and Herzegovina has long been the main tool used to weaken them” and that, for more than a decade, the budget of these institutions had remained at about the same level despite their growing obligations (OHR 2026b, General Assessment, Objective 4). By presenting the problem as longstanding, OHR discourse frames fiscal intervention not as an exceptional response to a single blockage but as a response to sustained institutional dysfunction. The most forceful formulation of this storyline appears in paragraph 26 of the 69th Report, where Schmidt refers to the need for “a system guaranteeing that the functionality of these institutions is not held hostage” by those seeking to demonstrate that the state is not viable (OHR 2026b, para. 26). The metaphor of hostage-taking is highly charged. It casts state institutions as passive victims and domestic political actors as their captors. The OHR, by contrast, is positioned as the external actor capable of freeing institutions from this condition. Within this framing, limiting OHR fiscal authority risks appearing as tolerance of institutional paralysis.

The legal instruments deploy the same storyline in a more technical register. The June 2022 decision states that the Council of Ministers “failed to enable the Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina to proceed with the activities needed to hold elections promptly” (OHR 2022b, Preamble). The July 2025 decision presents the non-adoption of the 2025 budget as a condition requiring external action, noting that “as of now, the 2025 budget for the institutions of Bosnia and Herzegovina and the international obligations of Bosnia and Herzegovina has not yet been adopted” (OHR 2025b, Preamble). In both cases, the preamble constructs fiscal intervention as a response to institutional failure or non-compliance without attributing that failure to a specific political actor.

The November 2024 Order concerning seven cultural institutions of significance for Bosnia and Herzegovina extends the same logic into a different institutional field. Its preamble describes the situation surrounding their management as “alarming” and an “immediate threat to their functioning” (OHR 2024), following the resignation of the National and University Library’s director. The Order establishes who may exercise specified powers ordinarily attached to the position of director and requires the relevant domestic authorities to submit legislative proposals within sixty days. In doing so, it broadens the institutional dysfunction story line beyond elections, party finance, and state budgeting to encompass threats to the continuity of ordinary institutional life. The Order nevertheless states that it is “not issued by way of substitution for any domestic authority”, even though it takes precedence over inconsistent legal provisions and establishes who may exercise specified financial powers when the relevant director’s post is vacant. The tension is characteristic of the wider corpus: substitution is denied at the level of description; the Order itself reallocates authority that would ordinarily be exercised through domestic institutional procedures. The public statement accompanying the July 2025 decision translates the same storyline into a more accessible political register. It states that the decision addresses “urgent technical and legal problems” arising from the failure to adopt the 2025 state budget (OHR 2025c). At the same time, it insists that the decision is “not about the overdue budget 2025 itself”, and presents it as removing political and legal obstacles where the Treasury and the Council of Ministers had been unable to make meaningful progress (OHR 2025c). The storyline becomes more explicit in the April 2025 decision suspending budgetary disbursements to SNSD and Ujedinjena Srpska, where dysfunction is no longer presented as a general condition but is attributed to identifiable political

actors. The decision's preamble presents the suspension as a response to a pattern of conduct in which "officials of the Republika Srpska ruling coalition parties, primarily of SNSD and Ujedinjena Srpska, continuously challenged the constitutionality of the establishment and very existence of the Court of Bosnia and Herzegovina and its jurisdiction, in disregard of the final and binding decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina" (OHR 2025a, Preamble). The fiscal instrument, the suspension of budgetary funds for party financing, is therefore presented as a consequence of constitutional non-compliance rather than as a discretionary political choice by the OHR. The word "continuously" is significant because it presents the threat as an entrenched pattern of behaviour rather than as a single incident requiring a limited response. The open-ended character of the sanction is confirmed by the operative provisions of the same decision. The suspension of party funding „shall be lifted based on or following a positive assessment by the High Representative of the compliance with the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina or any other related circumstances the High Representative may deem justified" (OHR 2025a, Operative Provisions, Art. 1, para. 3). No deadline is specified, and no independent review mechanism is identified, so the OHR retains discretion over how long the sanction remains in force and the conditions under which it may be lifted. Within the attributive variant, this open-ended arrangement is presented as commensurate with a continuing threat. Read through Hajer's concept of the storyline, both variants do more than describe institutional problems. They assign responsibility and legitimate a particular response. Domestic actors are associated with obstruction that weakens state institutions, while the OHR is positioned as the authority required to restore functionality or defend the constitutional order. The legal question of whether the OHR possesses an explicit fiscal mandate does not disappear, but it becomes secondary to the claim that intervention is necessary to preserve the functioning of the state. Fiscal intervention therefore appears less as an expansion of external authority than as the fulfilment of a responsibility the OHR presents itself as already having.

Electoral Integrity

The electoral integrity storyline is one of the most persistent across the period covered by the corpus. It appears in the earliest documents, including three legal instruments issued by Schmidt on June 7, 2022, and his accompanying public

statement, and develops further in the July 27, 2022, amendments to the Election Law. It reappears in the 2025 and 2026 material, where election technologies for the 2026 General Elections become the central object of fiscal intervention. Unlike institutional dysfunction, which works through a broad diagnosis of domestic obstruction, electoral integrity gives that diagnosis a more concrete democratic object: elections must be adequately financed despite domestic obstruction. Because general elections follow a fixed electoral calendar, this storyline gives fiscal intervention particular urgency, since delay or misuse of public resources can be presented as a threat to electoral integrity.

The June 2022 instruments translate the protection of elections into several legal and fiscal mechanisms. The June 7 decision amending the Election Law states that “the citizens of Bosnia and Herzegovina must be able to exercise their democratic rights in the free, fair and democratic elections” and that the conditions for such elections must exist “despite the inability of their political leaders to reach a compromise on electoral reform” (OHR 2022b, Preamble). A separate decision directly allocated BAM 12.528 million to cover expenditures related to the 2022 General Elections and specified the sources from which those funds could be provided (OHR 2022a, Arts. 1–2). The amendments to the Election Law required election funds to be made available no later than fifteen days after the Central Election Commission announced the elections and provided for their allocation during temporary financing if the annual budget had not been adopted (OHR 2022b, Art. 1). The parallel amendments to the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina further regulated temporary financing and the execution of election-funding requests (OHR 2022d, Art. 1).

The July 27, 2022, amendments extend the electoral integrity storyline beyond the availability of election funding to the use of public resources during the electoral process. Among other measures, the decision defines the “abuse of public funds and resources” and prohibits holders of executive office and mandate holders from abusing public resources in the electoral process (OHR 2022c, Arts. 1 and 5). The electoral integrity frame therefore encompasses both the provision of resources necessary to hold elections and the regulation of how public resources may be used during the campaign.

Schmidt’s June 2022 public statement makes the substitutive character of the intervention unusually explicit. He states that his decisions “effectively replace the Council of Ministers’ decision” while providing “durable, systemic

solutions for automatic and continuous election funding” (OHR 2022e). The acknowledgement of substitution is immediately absorbed into the electoral integrity frame: the intervention is justified because it guarantees what Schmidt describes as a “procedural matter,” turning an intervention in domestic decision-making into a technical correction.

When the focus shifts from election financing in 2022 to election technology in 2025 and 2026, electoral integrity is used to justify a more direct form of OHR control over the transfer and use of funds. The July 2025 decision allocates Central Bank profits to the Central Election Commission for the procurement of election technologies for the 2026 General Elections. The authentic interpretation of February 2026 then links implementation of that decision to the need to ensure the timely introduction of election technologies and to safeguard “the integrity and transparency of the electoral process” (OHR 2026a, Authentic Interpretation). Here, electoral integrity no longer justifies only the allocation of funds. It also justifies intervention in the timing and procedure of their use.

The 69th Report sharpens this logic by recoding delay as obstruction. Schmidt states that implementation of the July 2025 decision “was obfuscated by the Minister of Finance and Treasury of Bosnia and Herzegovina” and that, “given the lack of progress on this issue and the resulting delay,” he had to issue an authentic interpretation of his decision to enable the procurement of equipment (OHR 2026b, General Assessment). The verb “obfuscated” does specific work here: it casts the minister’s conduct as obstruction rather than as a technical or legal disagreement. Within this frame, the authentic interpretation is presented less as an autonomous assertion of OHR interpretive authority than as a corrective measure made necessary by ministerial non-compliance. In this way, electoral integrity gives institutional dysfunction a specific democratic object. As a storyline, electoral integrity does more than establish that elections require funding. It presents delay as a threat to citizens’ democratic rights and attributes that threat to the inability or unwillingness of domestic political actors to act. The OHR is then positioned as protecting democracy rather than exercising contested fiscal authority. Read through Hajer’s framework, the electoral integrity storyline narrows the range of legitimate objection, so that contesting OHR fiscal authority and appearing indifferent to democratic rights become difficult to separate.

Fiscal Responsibility

Unlike the preceding story lines, which work through broad claims about dysfunction or threat, the fiscal responsibility story line operates in a narrower register of financial obligation and budgetary procedure. Its primary site is the July 2025 decision, one of the most technically complex fiscal interventions in the corpus. Here, OHR control over public resources is presented as a necessary response to concrete financial risk, rather than as a political choice about the allocation of public money.

The storyline is clearest in the preamble of the July 2025 decision, where Schmidt addresses the ICSID arbitration obligation in the Viaduct case. The decision notes that domestic and international enforcement actions put at risk “the regular operation of state institutions” and the Central Bank assets, including its regional office buildings (OHR 2025b, Preamble). The reference to first-instance court decisions in Mostar and Banja Luka makes this storyline concrete: OHR moves away from general obstruction language and points to specific enforcement proceedings affecting Central Bank assets.

What follows in the preamble is a careful act of repositioning. The decision states that “the intent is to identify the source of funding necessary for the fulfilment of the obligations of Republika Srpska, and to remove obstacles to the adoption of the 2025 budget of the institutions of Bosnia and Herzegovina” (OHR 2025b, Preamble). The intervention is instead presented as identifying a source of funding for an existing financial obligation and removing obstacles to domestic budget adoption, even though the decision itself creates binding fiscal consequences.

This construction of necessity extends to the choice of fiscal instrument. The preamble states that “this reserve constitutes the only available source of funds sufficient to implement the ICSID Decision” (OHR 2025b, Preamble). The phrase “the only available source” presents the selection of the road toll reserve as unavoidable. The following sentence complicates this apparent certainty: “It is presumed that the amount required for enforcement approximately corresponds to the share of Republika Srpska in these revenues, and that using these funds will not disrupt the fiscal balance of any level of government” (OHR 2025b, Preamble, final paragraph). The verb “presumed” is the key word here. OHR makes a consequential fiscal judgement on the basis of an assumption. The technical register remains intact, even where the text itself acknowledges uncertainty. The April 2025 party funding decision extends this logic by giving

the suspension a custodial financial dimension rather than treating it simply as the withholding of funds. The suspended disbursements are to be transferred “to a special account to be opened at the Central Bank of Bosnia and Herzegovina” (OHR 2025a, Operative Provisions, Art. 1, para. 2). The funds are not simply withheld; they are transferred to a designated account, with their eventual use left to a later decision by the High Representative once the suspension is lifted.

The fiscal responsibility story line translates political choices into the language of technical obligation. The story line does not hide the fact that OHR is making decisions about public money. It instead narrows the meaning of those decisions: they are presented as responses to financial risk and budgetary blockage, rather than as discretionary interventions in sovereign fiscal matters. This framing gives urgency to OHR action while making the displacement of ordinary budgetary procedures appear secondary. Using Hajer’s framework, the fiscal story line does more than describe a financial obligation; it narrows the apparent range of available responses and makes OHR intervention appear less discretionary.

European Integration

The European integration story line is structurally different from the preceding three, which each construct a problem to which OHR fiscal intervention appears as the answer. European integration instead provides the normative horizon against which domestic political behaviour is measured, and OHR intervention gains broader legitimacy, functioning less as a justification for a specific fiscal act than as a broader frame within which fiscal intervention acquires political meaning.

The storyline appears early in Schmidt’s June 2022 public statement, where he observes that “BiH is in a crucial place in its history, at which it can move closer to the EU” and that “the country that wants to join the EU should be able to organise its elections” (OHR 2022e). The link between election financing and EU membership is not established by the Dayton mandate, but it is discursively useful: it attaches OHR action to a political project that already carries strong normative weight.

By the 68th Report, the EU path has become a recurring point of reference in Schmidt’s justification of institutional and fiscal intervention. The report states that “constructive participation in the institutions created under the General

Framework Agreement of Peace is what is needed to move Bosnia and Herzegovina further on the EU path” (OHR 2025d, General Assessment), linking the Dayton institutional framework directly to European integration. Since the OHR presents its interventions as protecting that institutional order, compliance with OHR decisions can, within this frame, be associated with progress on the European integration path.

The 69th Report strengthens this association. Schmidt observes that “the path towards the EU remains seriously undermined because of blockages, first and foremost by the Alliance of Independent Social Democrats” (OHR 2026b, II.B, para. 85). The formulation turns domestic political blockage into the immediate cause of stalled European integration. The same report reinforces the point when it states that some political elites are unwilling to compromise “for the sake of the country’s progress towards more efficient institutions, rule of law and, ultimately, European integration” (OHR 2026b, General Assessment). The placement of “ultimately, European integration” matters. It gives the EU path the status of a final value against which other institutional questions are assessed.

By 2026, European integration no longer appears as a passing reference. It becomes a framework through which OHR fiscal authority is made intelligible and legitimate. The shift matters because the Dayton Agreement established the OHR in relation to civilian peace implementation, whereas Schmidt’s discourse increasingly links OHR authority to European integration; these projects may be politically connected, but they are not the same legal foundation. The storyline does not establish a new legal basis for intervention. Within this framing, debate shifts away from the scope of the OHR mandate, making it possible for domestic opposition to be represented as resistance to Bosnia and Herzegovina’s European future rather than as a disagreement over the extent of the OHR’s authority. As with the other story lines, the discursive effect Hajer’s framework identifies here is not a new legal claim but a shift in what counts as a reasonable objection.

The Convergence of Story Lines

Hajer’s framework helps show how the four-story lines reinforce one another. Institutional dysfunction sets the shared ground: in its diagnostic variant, state institutions are presented as unable to function because of domestic obstruction; in its attributive variant, that obstruction is recast as

pressure on the constitutional order from a named political actor. Electoral integrity attaches this diagnosis to democratic rights. Fiscal responsibility translates the problem into the language of financial obligation, and European integration gives it a broader normative horizon. Together, these narratives create a mutually logical logic of fiscal legitimation, allowing OHR fiscal intervention to appear simultaneously as an administrative necessity and a form of constitutional protection, while situating both within a broader narrative of European integration. What becomes less visible is that these decisions are made by an external actor whose fiscal authority is not explicitly set out in the Dayton mandate and whose exercise of those powers is not itself subject to review by the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. This tension between the formal scope of authority and its discursive legitimation is what the following section examines as the sovereignty paradox.

The Sovereignty Paradox: European Values and OHR Fiscal Practice

The preceding section showed how four-story lines converge into a mutually reinforcing logic of fiscal legitimation. This section draws out the normative implication of that finding. The paradox lies in the fact that European values and democratic accountability are invoked to justify forms of external fiscal authority that weaken the domestic accountability those values require. In 2005, the Venice Commission concluded that the exercise of the Bonn Powers was “fundamentally incompatible with the democratic character of the state and the sovereignty of BiH” and warned that “a dependency culture incompatible with the future development of BiH risks being created” (Venice Commission 2005, para. 90). Sajić (2023, 132) has shown how this dependency culture has affected Bosnia and Herzegovina’s political system by weakening “a culture of dialogue, consensus, and trust, which is *sine qua non* for the functioning of any multinational and polarized federal country”. Sajić and Vranješ (2026, 33) later describe this condition under Schmidt as what they term a Potemkin democracy, in which democratic institutions formally operate while decisive authority remains vested in an externally appointed official whose use of the Bonn Powers “systematically undermines the conditions for meaningful EU integration”.

The present article shows how this condition appears in the fiscal domain. Fiscal intervention can be harder to recognise as political because it is often framed through the technical language of financial management. Wilde's (2007, 34) analysis of postcolonial international territorial administration helps explain this pattern: external governance projects often claim legitimacy by presenting themselves as legally authorised and grounded in universal principles. OHR fiscal discourse under Schmidt follows this pattern: the Bonn Powers provide the claim to legal authority, while institutional protection and European integration supply its normative purpose. Cunliffe's (2007, 52) critique of state-building as "power without responsibility" is particularly relevant here. The authentic interpretation of February 2026, discussed in the introduction, is a case in point: presented as a mere clarification that creates no new obligations, it nevertheless sets a one-day compliance deadline, activates substitute authority if that deadline is not met, and precludes additional procedural, technical, or formal requirements from delaying compliance. The distance between that characterisation and the document's operative effects is the sovereignty paradox in miniature.

The paradox appears most clearly in the European integration story line. The European Commission (2019, 7) stated in its 2019 Opinion that extensive international supervision was "in principle incompatible with the sovereignty of Bosnia and Herzegovina and therefore with EU membership". Yet OHR discourse under Schmidt invokes European integration as a justification for fiscal intervention, while domestic resistance is framed as an obstacle to the country's European future. The tension is clear. A political order in which state-level fiscal decisions can be made, redirected, or suspended by an external actor sits uneasily with the development of the domestic political responsibility that EU membership presupposes. Nor is that responsibility strengthened when the same actor who overrides budgetary allocations also decides when indefinitely suspended party funding may be restored.

This is where the flexibility of European values becomes important. Chopin (2022, 3) emphasises that the fundamental political values specified in Article 2 TEU are non-negotiable. Yet Weymans (2023, 95–96) shows that European values can also serve as a legitimating language whose content shifts according to the political project at hand. In OHR fiscal discourse, European integration performs this legitimating function, giving external fiscal intervention a broader normative meaning even as it weakens the domestic accountability that integration requires.

The fiscal domain therefore sharpens the sovereignty paradox rather than merely repeating earlier concerns about the Bonn Powers. Sajić and Vranješ (2026) characterise the Bonn Powers as neo-colonial governance, but that argument addresses what kind of authority the OHR exercises, not how specific interventions are made to appear legitimate. It does not examine fiscal sovereignty as a distinct object of intervention, and it does not analyse the discursive legitimisation of OHR practice, let alone through a story-line mechanism. This article addresses both gaps: it isolates fiscal instruments as an empirical domain the earlier analysis did not cover, and it traces the recurring story lines through which intervention is made to appear as legitimate in OHR discourse, rather than characterising the structural nature of OHR power as such. The two arguments are complementary rather than overlapping: one characterises the structural nature of OHR authority, while the other explains how specific exercises of that authority are discursively legitimised. The language of European values is used to justify practices that limit the domestic political agency through which those values would have to be realised. When the 69th Report frames domestic political elites as “primarily interested in consolidating their political grip on institutions and undermining the system’s capacity for checks and balances” (OHR 2026b, General Assessment), it does more than criticise. It makes domestic contestation easier to dismiss as obstruction rather than as a legitimate dispute over the scope of external authority.

Conclusion

This article has examined how OHR fiscal intervention in Bosnia and Herzegovina is discursively constructed as legitimate. It has focused on a corpus of OHR legal instruments, reports, public statements, and formal communications produced between June 7, 2022, and May 12, 2026. The analysis was guided by two questions: how the OHR justifies fiscal authority under Christian Schmidt, and what this means for the relationship between external governance and democratic sovereignty.

The article has shown that OHR fiscal discourse under Schmidt supplements the language of peace implementation that has traditionally grounded OHR authority with a more technocratic and integrationist register. This register is organised around four-story lines: institutional dysfunction, electoral integrity,

fiscal responsibility, and European integration. Together, these story lines make fiscal intervention a response to domestic dysfunction, financial risk, and delayed European progress, rather than as the unilateral exercise of authority over public resources by an external actor. This is where the sovereignty paradox becomes visible. The question is not whether Bosnia and Herzegovina's institutions face real dysfunction. The question is whether that dysfunction can justify the form of authority through which the OHR has responded to it. OHR discourse does not resolve this tension; it shifts attention away from it. These findings do not explain why the OHR intervened, nor do they determine whether those interventions were legally or politically justified. They show how intervention was made to appear necessary and difficult to contest. Fiscal intervention is presented as a technical correction, while its political character becomes less visible.

The article contributes to the study of international administration by shifting attention from constitutional intervention to fiscal governance. It also contributes to debates on EU conditionality in the Western Balkans by showing how the language of European integration can legitimise arrangements that weaken the domestic political responsibility the accession process presupposes. Bosnia and Herzegovina may therefore continue to advance formally toward EU membership while that responsibility remains structurally weakened. The sovereignty paradox describes this condition: a situation in which the language used to legitimise external authority simultaneously narrows the terms on which that authority can be challenged. Although developed from the case of Bosnia and Herzegovina, the argument has wider relevance for research on international administration. It suggests that discursive legitimation may enable external authority to extend into new policy domains without a formal revision of its legal mandate.

Дискурзивна легитимација и политика интервенције Канцеларије високог представника у фискални суверенитет у Босни и Херцеговини

Нина САЈИЋ¹, Александар ВРАЊЕШ²

Апстракт: Овај чланак испитује начин на који је Канцеларија високог представника (ОХР) оправдавала интервенције које утичу на фискални суверенитет у Босни и Херцеговини. Рад у фокус истраживања ставља петнаест докумената ОХР-а који су настали у периоду између 7. јуна 2022. и 12. маја 2026. године. Полазећи од концепта организованог лицемерја Стивена Краснера и теорију наративних образаца и дискурзивних коалиција Мартена Хајера, у раду се тврди да фискалне интервенције Кристијана Шмита означавају кумулативно кретање од уставно-политичког надзора ка спољном фискалном управљању. Оправдање тога је структурирно кроз четири учестала наративна обрасца: институционална дисфункционалност, интегритет изборног процеса, фискална одговорност и европске интеграције. Ова анализа показује да дискурс ОХР-а под Шмитом допуњује језик имплементације мира на којем се традиционално темељио ауторитет ОХР-а. Фискална интервенција се мање оправдава кроз сам Дејтонски мандат, а више кроз језик европских вредности и стандарда управљања. Чланак закључује да ово производи парадокс суверенитета: вредности које се повезују са демократском одговорношћу и европским интеграцијама гурају се у први план како би се оправдале праксе које се тешко усклађују са домаћим политичким капацитетом који те вредности захтевају.

Кључне речи: постконфликтно управљање, међународни надзор, организовано лицемерје, наративни образац, дискурзивне коалиције, Бонска овлашћења, фискално управљање, демократска одговорност, технократска легитимација, европске интеграције.

¹ Ванредни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци, Република Српска, Босна и Херцеговина. Е-пошта: nina.sajic@fpm.unibl.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9440-621X>.

² Ванредни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци, Република Српска, Босна и Херцеговина. Е- пошта: aleksandar.vranjes@fpm.unibl.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1728-3671>.

Увод

Канцеларија високог представника (ОХР) издала је 24. фебруара 2026. године аутентично тумачење своје одлуке од 17. јула 2025. године којом се мења Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине. Та одлука обухватила је неколико фискалних питања, укључујући расподелу добити Централне банке, примену одлуке Међународног центра за решавање инвестиционих спорова (ICSID) у арбитражном предмету *Viaduct*, као и финансирање изборних технологија за Опште изборе 2026. године (OHR 2025b).³ Аутентично тумачење из фебруара 2026. године имало је конкретан фокус на примену одредби о финансирању изборних технологија. Њиме је проглашено да је одлука из јула 2025. године јасна у погледу текста, обима и обавезујућег правног дејства. У наставку је прецизирано да министар финансија и трезора има рок од једног дана да изврши финансијски трансфер, да пропусти да се то учини аутоматски активира обавезу и овлашћење заменика министра да изврши наведени трансфер, као и да испуњење обавезе не може да се услови додатним процедуралним, техничким или формалним захтевима. У исто време, аутентично тумачење наводи да оно „не успоставља нова права или обавезе” и „не креира нове норме”, већ само поново потврђује постојеће правно дејство одлуке из јула 2025. године (OHR 2026a).

Раскорак између онога што документ тврди да јесте и онога што он чини, представља полазну тачку овог рада. У чланку се поставља питање како инструмент (који поставља рок од једног дана за извршење обавезе, онемогућава да додатни процедурални, технички или формални захтеви одложе извршење и заправо успоставља нове обавезе и механизам принуде), може да се представи као обично појашњење постојеће одлуке. Шире посматрано, поставља се питање, како се вршење фискалне власти представља као ограничено, техничко и већ правно решено, а не као политичко питање. Иако аутентично тумачење пружа полазну основу,

³ *Viaduct d.o.o. Portorož*, Владимир Зевник (Vladimir Zevnik) и Борис Гољевшчек (Boris Goljevšček) против Босне и Херцеговине, Предмет ICSID бр. ARB/16/36. Спор се односио на пројекте хидроелектрана које су тужитељи планирали на реци Врбас. Трибунал је донео одлуку 18. априла 2022. године, а захтев Босне и Херцеговине за поништење одбачен је 1. маја 2024. године. До 2025. године преостали дуг са акумулираном каматом премашио је 55 милиона евра.

анализа није ограничена само на тај документ, већ истражује дискурзивну легитимацију фискалних интервенција ОХР-а под Кристијаном Шмитом (Christian Schmidt) кроз шири корпус одлука, извештаја, јавних изјава и званичних саопштења.

Овај рад третира аутентично тумачење из фебруара 2026. године као најјаснији израз ширег дискурзивног заокрета. Наведени документ се не ослања примарно на језик Дејтонског мировног споразума како би оправдао вршење власти, већ се уместо тога окреће изборном интегритету и потреби да се осигурају Општи избори 2026. године. Кроз шири корпус који се анализира у наставку, фискалне интервенције ОХР-а оправдавају се кроз четири учестала наративна обрасца: институционална дисфункција, интегритет изборног процеса, фискална одговорност и европске интеграције. Ови наративни обрасци провлаче се кроз цео спектар фискалних интервенција које се разматрају у наставку. Узети заједно, они приказују вршење фискалне власти као неопходан одговор на неуспех домаћих институција, а не као проширење спољне политичке власти.

Фискална димензија ауторитета ОХР-а добила је релативно мало систематизоване пажње у досадашњој научној литератури. Овај чланак истражује управо ту димензију док поставља питање начина на који су се оправдавале фискалне интервенције ОХР-а под Шмитом и како се та оправдања односе на европске вредности које се наводе као нека врста упоришта за таква оправдања. Полазећи од концепта организованог лицемерја Стивена Краснера (Stephen Krasner) (1999, 9) и теорије наративних образаца и дискурзивних коалиција Мартена Хајера (Maarten Hajer) (1995, 12–13), у чланку се износи теза да Шмитове фискалне интервенције представљају кумулативни заокрет од уставно-политичког надзора ка спољном фискалном управљању.⁴ Дискурс ОХР-а под Шмитом допуњује језик имплементације мира који традиционално представља

⁴ Хајеров интерпретативни приступ који испитује како наративни обрасци конструишу проблеме јавне политике и омогућавају стварање коалиција подршке око одређених интервенција, овде се радије користи него критичка анализа дискурса Ферклоуа (Fairclough 1995) или дискурзивно-историјски приступ који се повезује са Рајзиглом и Водаковом (Reisigl and Wodak 2009), који су уже усмерени на лингвистичку и аргументативну микроструктуру. Хајеров оквир је посебно погодан за истраживање начина на који интервенције јавних политика постају дискурзивно легитимизоване, што је управо питање којим се овај чланак бави.

темељ ауторитета ОХР-а. Интервенције се, укључујући и фискалне, све више оправдавају кроз језик европских вредности и стандарда управљања, а не само кроз Дејтонска овлашћења. Овај заокрет производи оно што овај текст назива парадоксом суверенитета: европске вредности се наводе као референца како би се оправдале праксе које се тешко усклађују са захтевима одговорности које те вредности подразумевају, док се простор за деловање и одговорност домаћих политичких актера сужава. Чланак не процењује да ли су фискалне интервенције ОХР-а биле правно или политички оправдане, нити објашњава зашто су се догодиле. Он истражује како су оне јавно објашњаване и легитимизоване. У постојећој научној литератури, фискална димензија власти ОХР-а добила је релативно мало систематизоване пажње. Међу тим студијама, Гилберт (Gilbert 2017) се највише приближио предмету овог чланка, зато што истражује начине на које ОХР јавно оправдава свој ауторитет, док истовремено управља тензијом између спољне интервенције и демократског легитимитета. С друге стране, он не истражује фискалне надлежности нити учестале наративне обрасце кроз које се интервенција односно уплатање у јавне ресурсе представља као неопходна и легитимна. Овај чланак бави се управо том празнином.

Краснер и Хајер повезују структуралне и дискурзивне делове аргумента, при чему Краснер пружа вокабулар за коегзистенцију формалног суверенитета и измештене фискалне власти, док Хајер нуди алате за анализу начина на који се то измештање оправдава кроз учестале наративне обрасце. Будући да је фокус истраживања сужен на дискурс ОХР-а, чланак не тежи да мапира вишеактерску дискурзивну коалицију у Хајеровом пуном социолошком смислу. Уместо тога, он се бави начинима на које се учестали наративни обрасци крећу кроз правне и јавне регистре ОХР-а и креирају коалициону логику фискалне легитимације. Шире посматрано, чланак сугерише да међународне администрације могу да прошире своју практичну власт без формалног проширења правног мандата, тако што ће редефинисати интервенцију кроз нови наратив оправдања. Босна и Херцеговина пружа необично јасан пример горе наведеног, будући да су ови заокрети видљиви унутар једног институционалног актера у релативно кратком временском периоду.

Дејтон и ОХР

Дејтонски мировни споразум из 1995. године окончао је рат у Босни и Херцеговини и успоставио нов и веома специфичан политички систем. Као што примећује Себастијан-Апарисио (Sebastián-Aparicio 2014, 56), споразум је креирао центрипетални систем поделе власти који је произвео изузетно слабу и асиметричну „конфедерацију” са ограниченом централном влашћу. Овај степен децентрализације, с друге стране, није одражавао преференције многих међународних актера укључених у постдејтонску имплементацију, који су јачање централних институција Босне и Херцеговине сматрали кључним циљем свог ангажмана и којем су тежили кроз шири оквир изградње државе (Leroux-Martin 2014).

Канцеларија високог представника, која је успостављена на основу Анекса 10 Дејтонског мировног споразума, постала је главни механизам кроз који се овом циљу тежило. Међутим, овлашћења која су првобитно додељена високом представнику, била су недовољна да произведу такву трансформацију. Улога међународне заједнице у Босни и Херцеговини је због тога постепено редефинисана, док је ауторитет високог представника проширен. Према Кецмановићу, Врањешу и Будимиру (Кецмановић, Vranješ and Budimir 2021), ово проширење је створило привид легитимитета за накнадну употребу правне принуде у име изградње државе, иако таква овлашћења нису имала експлицитну основу у одредбама Дејтонског мировног споразума.

Резолуција 1031 сама по себи није експлицитно овластила високог представника да врши власт изван оквира успостављеног Анексом 10. У тој резолуцији, Савет безбедности „подржава успостављање високог представника, на захтев страна, који ће, у складу са Анексом 10 о цивилној имплементацији Мировног споразума, пратити спровођење Мировног споразума и мобилисати, а по потреби и давати смернице и координисати активности укључених цивилних организација и агенција” (UNSC 1995, para. 26).

Савет безбедности УН није овластио високог представника да делује изван оквира који је успостављен Анексом 10. Како наводи Париш (Parish 2017, 86), надлежности које су додељене према Дејтонском мировном споразуму претежно су консултативне, надзорне и извештајне природе. Оне су ограничене на координисање активности међународних

организација, праћење имплементације и подстицање домаћих званичника да испуњавају своје обавезе према споразуму. Према овом тумачењу, Анекс 10 не даје високом представнику овлашћење да мења устав Босне и Херцеговине, доноси законе, смењује изабране или именоване званичнике, нити да врши слична овлашћења у тежњи за недовољно дефинисаном агендом изградње државе. Исто тако, не овлашћује га да преузима функције уставних институција Босне и Херцеговине или да на други начин нарушава суверенитет земље (Кесмановић, Vranješ and Budimir 2021).

Без обзира на то, међународна заједница креирала је паралелни институционални оквир који Дејтонски мировни споразум није предвидео. На Конференцији о имплементацији мира која је одржана у Лондону 8–9. децембра 1995. године, основан је Савет за спровођење мира са Управним одбором, који је постао извршно тело Савета. Ова структура ће касније послужити као институционални оквир кроз који је високи представник тражио и вршио овлашћења која нису изричито наведена у Дејтонском споразуму. Чандлер (Chandler 2005, 338) описује Савет за спровођење мира као правну фикцију која је осмишљена тако да обезбеди кохерентност међународној администрацији дејтонског процеса без рестриктивних ограничења међународног права. Овај оквир додатно је проширен на конференцији Савета за спровођење мира која је одржана у Бону 1997. године, а која је успоставила оно што је постало познато као Бонска овлашћења. На овој основи, високи представник је, између осталих мера, почео да „усваја“, „суспендује“, „поништава“, „намеће“, „наређује“, „санкционише“, „смењује“ и „доноси одлуке“. Кроз извршавање ових овлашћења, уставне надлежности су пренете са ентитета на централни ниво у циљу спровођења агенде централизације. Високи представници су такође наметнули на десетине закона и 105 амандмана на уставе Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, санкционисали стотине појединаца без судског поступка и поништили одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине. На крају је и самом Суду онемогућено да одлучује о оспоравању законитости одлука које је донео високи представник (Кесмановић, Vranješ and Budimir 2021).

Бенет тврди да су Бонска овлашћења првобитно замишљена као средство за превазилажење процедуралних блокада и решавање специфичних претњи спровођењу мировног споразума. Међутим, она су

током времена „еволуирала“ у главни инструмент за унапређење међународне реформске агенде (Bennett 2016, 169). Насупрот томе, Периш тврди да су Бонска овлашћења суштински неспојива и са словом и са духом Анекса 10 Дејтонског мировног споразума, те да су потпуно неодобрањива са правног становишта (Parish 2007, 14). Ова овлашћења су систематски коришћена за вршење притиска на домаће политичке лидере. Њихово извршавање је „фактички постало паралелан законодавни процес“, при чему је правна присила примењивана првенствено како би се „наметнули закони и амандмани на постојеће законодавство“ (Bennett 2016, 169). Слично томе, Бенинг закључује, да Бонска овлашћења не могу да се сматрају овлашћењима која су поверена законом. Уместо тога, њихово постојање почива на ономе што он описује као моћну, али обмањујућу правну фикцију (Banning 2014, 302).

Овај чланак ставља у фокус мандат Кристијана Шмита. Његово именовање од стране Управног одбора Савета за спровођење мира 2021. године није подржано посебном резолуцијом Савета безбедности УН, чиме је постало предмет процедуралне и правне полемике. Спор који је из тога настао и даље је нерешен (Sajić and Vranješ 2026, 40). Фискалне интервенције које се истражују у овом чланку морају да се посматрају и тумаче управо у таквом правном и институционалном контексту, у којем формална ограничења овлашћења високог представника постоје упоредо са далеко широм праксом.

Теоријски оквир, истраживачка грађа и аналитичка стратегија

Фискална интервенција ОХР-а отвара проблем који мора да се испита на два нивоа. Формално гледано, Босна и Херцеговина остаје суверена држава. У пракси, део њених надлежности над јавним ресурсима измештен је одлукама ОХР-а. То измештање се потом оправдава кроз језик који спољну интервенцију представља као легитимну и неопходну. Како би се овај процес истражио, чланак спаја два оквира која обично припадају различитим традицијама: Краснеров концепт организованог лицемерја и Хајерову теорију наративних образаца и дискурзивних коалиција. Краснер помаже да се објасни шта се дешава са суверенитетом када спољни актери

врше власт над домаћим институцијама. Хајер помаже да се објасни како се тај ауторитет приказује, оправдава и нормализује кроз језик који се при томе користи.

Краснер посматра суверенитет као појам који се састоји из неколико димензија, од којих су две од посебног значаја у овом случају. Домаћи суверенитет се односи на организацију јавне власти унутар државе и на ефикасност којом се та власт врши, док се вестфалски суверенитет односи на искључивање спољних актера из домаћих структура власти (Krasner 1999, 3–4). Фискална интервенција ОХР-а обухвата обе ове димензије, односно, она уводи спољног актера у домаће фискално одлучивање, док истовремено измешта власт коју домаће институције редовно врше над јавним ресурсима. Овај чланак усмерен је на овај други процес посматран кроз ужи концепт фискалног суверенитета. Фискални суверенитет се овде схвата као способност државних институција да прикупљају, врше управљање и троше јавне ресурсе кроз уставно дефинисане процедуре, без изложености једностраним одлукама спољног актера које домаће институције не могу да промене. Овакво схватање ослања се на Згагину (Zgaga 2023) концептуализацију фискалног суверенитета кроз овлашћење за прикупљање, управљање ресурсима и њихово трошење. За Згагу, фискални суверенитет захтева да ниво власти може о овим елементима да одлучује самостално или заједно са другим нивоом власти, те да није подложен једностраним одлукама које не може суштински да промени, што је стање које он назива „фискална спољна условљеност” (Zgaga 2023, 104–105). Прављење ове разлике од посебне је користи у овом конкретном предмету. Фискалне интервенције ОХР-а не мењају међународно-правни суверенитет Босне и Херцеговине, који у формалном смислу остаје нетакнут. Међутим, оне угрожавају вестфалску аутономију убацивањем спољног актера у домаће структуре власти и измештају домаћи фискални ауторитет када ОХР распоређује јавна средства, суспендује исплате или одређује ко може да врши финансијска овлашћења унутар државних институција. Коегзистенција формално потврђеног суверенитета са праксама које одступају од његових конвенционалних правила у потпуности је у складу са Краснеровим концептом организованог лицемерја (Krasner 1999, 9). Краснеров каснији рад о подељеном суверенитету користан је углавном као контраст. Подељени суверенитет подразумева ангажовање спољних актера у домаћим структурама власти

кроз системе и договоре који су легитимизовани споразумима са признатим националним властима (Krasner 2004, 108). Босна и Херцеговина се изричито појављује у Краснеровој расправи о постконфликтној администрацији. Он примећује, да је високи представник временом преузимао све већу власт, „али без механизма одговорности који систематски укључује локалне актере“ (Krasner 2004, 101). Када говори о постконфликтним амбијентима, Краснер разликује системе подељеног суверенитета од једностране спољне администрације: присуство спољних актера почива на споразуму између спољних и домаћих актера, а не на једностраној одлуци спољног администратора (Krasner 2004, 116). Фискалне интервенције које се овде истражују немају тај карактер. Оне се доносе једнострано, поништавају домаће одлучивање и не пружају механизам кроз који домаће институције могу да оспоре или измене њихове услове.

Краснер стога пружа структурални вокабулар за ову анализу, али он не објашњава како измештање домаће фискалне власти почиње да делује легитимно у дискурсу ОХР-а. Управо на овом месту Хајеров концепт наративних образаца постаје користан. Наративни образац није најобичнија учестала тема или фраза, већ сажети приказ проблема који повезује догађаје и актере на начин који чини да један правац деловања делује разумно, док друга тумачења потискује у позадину (Хајер 1995, 56). У овој истраживачкој грађи, тврдње о институционалној дисфункционалности, интегритету изборног процеса, фискалној одговорности и европским интеграцијама, врше управо ову улогу. Оне уоквирују низ институционалних, изборних, фискалних и интеграционих проблема на начин који чини да интервенција ОХР-а делује неопходно. Анализа стога поставља питање који проблем сваки наративни образац конструише, како позиционира домаће актере и ОХР, као и која питања постају мање видљива када се фискална интервенција уоквири тим терминима. Хајер користи концепт дискурзивне коалиције како би описао актере и праксе који се окупљају око заједничког разумевања одређеног проблема (Хајер 1995, 12–13). Грађа која се овде испитује ограничена је на документе ОХР-а, тако да чланак не тврди да идентификује такву коалицију у њеном пуном социолошком смислу, нити да истражује контрадискурсе домаћих политичких актера, судова, цивилног друштва или међународних критичара. Тезе у овом чланку су ограниченије, јер прате како се исти наративни обрасци крећу кроз одлуке, извештаје и јавна саопштења

ОХР-а, те како њихово понављање даје фискалној интервенцији кохерентно и све више утврђено оправдање.

Примарна истраживачка грађа састоји се од петнаест докумената ОХР-а, који су издати у периоду између 7. јуна 2022. године, када је извршена Шмитова прва фискална интервенција, и 12. маја 2026. године, што је датум 69. Извештаја Савету безбедности УН. Грађа укључује осам правно обавезујућих аката: одлуку од 7. јуна 2022. године којом се одобрава расподела средстава за трошкове у вези са Општим изборима 2022. године; одлуку од 7. јуна 2022. године којом се мења Изборни закон Босне и Херцеговине; одлуку од 7. јуна 2022. године којом се мења Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине; одлуку од 27. јула 2022. године којом се мења Изборни закон Босне и Херцеговине; Налог од 21. новембра 2024. године којим се подржава функционисање Националне и универзитетске библиотеке Босне и Херцеговине и других културних институција од значаја за Босну и Херцеговину; одлуку од 24. априла 2025. године којом се суспендују буџетске исплате СНСД-у и Уједињеној Српској; одлуку од 17. јула 2025. године о расподели добити Централне банке, извршењу одлуке ICSID и финансирању изборних технологија; као и аутентично тумачење одлуке из јула 2025. године донето 24. фебруара 2026. године. Грађа такође укључује три извештаја генералном секретару УН: 67. Извештај од 6. маја 2025. године, 68. Извештај од 31. октобра 2025. године и 69. Извештај од 12. маја 2026. године, као и четири јавне изјаве или званична саопштења: Шмитову изјаву од 7. јуна 2022. године о финансирању избора, његово обраћање Савету безбедности од 6. маја 2025. године, саопштење за штампу које прати одлуку од 17. јула 2025. године и његово саопштење од 8. маја 2026. године које је упућено генералном секретару УН Антонију Гутерешу (António Guterres). Сагледавање и укрштање ових правних, извештајних и јавно-политичких регистара, омогућава нам да пратимо како се исти наративни обрасци понављају кроз правне инструменте, извештаје и јавна саопштења. Ово није исцрпан запис сваке изјаве ОХР-а која се тичала фискалних питања у наведеном периоду. Уместо тога, он обухвата саме интервенције заједно са материјалом кроз који их је ОХР објашњавао и легитимизовао.

Сви документи преузети су директно са званичне интернет странице ОХР-а и прочитани су у оригиналу на енглеском језику. Тамо где су документи садржали посебне делове, као што су преамбуле, оперативне одредбе,

опште процене или тематски циљеви, сваки део је засебно означен, при чему су наведене прецизне референце о томе у којем се документу налазе сви извучени пасуси. Корпус је одабран на основу два критеријума: сваки документ је морао да садржи фискални елемент, било кроз директно уплатање у расподелу, администрирање, суспензију, трансфер или коришћење јавних средстава, било кроз јавно оправдање такве интервенције. Друго, сваки документ је морао да допринесе објашњењу ОХР-а о томе зашто је фискална интервенција била неопходна, легитимна или у складу са његовим мандатом. Документи који се само уопштено односе на политичке прилике у Босни и Херцеговини, без освртања на фискалну власт или њено оправдање, нису уврштени у ову грађу.

Као интерно помоћно средство за анализу, аутори су конструисали радну табелу грађе која није репродукована у овом чланку. Њена сврха била је да задржи тумачење које је утемељено у специфичним пасусима и да омогући да идентификација наративног обрасца буде проверљива. За сваки документ, у табели су назначени: релевантан део, фискално питање о којем је реч, проблем који је ОХР уочио, актери који су приказани као одговорни, затим предложена или наметнута интервенција, као и оправдање које уз њу иде. Почетно отворено читање Грађе искоришћено је како би се идентификовали учестали начини објашњавања разлога због којих је фискална интервенција била потребна. У другом читању, сродне формулације су груписане према проблему који конструишу и врсти интервенције која може да изгледа као разумна за дати случај. Одређени образац је третиран као наративни образац само када се појављивао у више од једног документа или комуникативног регистра и када је имао препознатљиву функцију оправдавања. Овај процес је генерисао четири учестала наративна обрасца: институционална дисфункција, интегритет изборног процеса, фискална одговорност и европске интеграције. Границе између ових наративних образаца нису апсолутне. Тако, на пример, исти пасус може да се односи и на институционалну блокаду и на изборну ургентност. У таквим случајевима, пасус је назначен према својој главној функцији оправдавања, док је преклапање означено засебно. Ове категорије стога треба да се схвате као аналитички јасно раздвојене, али емпиријски повезане. Њихова вредност се мање огледа у разврставању сваког пасуса у једну кутију, а више у томе што показују учестале начине на

које дискурс ОХР-а дефинише проблем и чини да фискална интервенција делује неопходно.

Анализа се одвија у две фазе. Прва испитује правне инструменте са фискалном димензијом као правне и институционалне интервенције, при чему се поставља питање који фискални инструмент ОХР примењује, коју домаћу процедуру измешта, који временски обим интервенција покрива и који се формално-правни основ наводи као референца. Читање ових инструмената као секвенце омогућава да се идентификују кумулативни обрасци, укључујући проширење са финансирања избора и регулисања јавних ресурса у вези са изборима у 2022. години на расподелу добити Централне банке и извршење одлуке ICSID у 2025. години, као и кретање од једног изборног циклуса ка вишегодишњем буџетском оквиру. Друга фаза примењује Хајеров оквир тако што прати учестале формулације кроз правне инструменте, извештаје и јавна саопштења. За сваки наративни образац, ова анализа испитује проблем који се конструише, улоге које су додељене домаћим актерима и ОХР-у, као и облик фискалне интервенције за који овакав приказ чини да делује неопходно. Она такође разматра шта се потискује у позадину, посебно питања о обиму мандата ОХР-а и одсуству домаће одговорности. Формално позивање на Бонска овлашћења не третира се као довољно објашњење само по себи, већ као један елемент шире дискурзивне стратегије. Ово омогућава да се покаже како, док формално-правни основ остаје константан кроз цео корпус, суштинско оправдање за фискалну интервенцију ОХР-а све више допуњује језик имплементације мира путем технократског и интеграционистичког дискурса, чији нормативни темељи нису експлицитно успостављени у Дејтонском мандату. Ова аналитичка стратегија не тежи томе да утврди разлоге због којих је ОХР интервенисао, нити да ли су одређене интервенције биле правно или политички оправдане. То су различита питања, која самим тиме захтевају другачију врсту доказа. Уместо тога, ова анализа бави се начинима на које је ОХР јавно објашњавао и легитимизовао своје фискалне интервенције кроз учестале наративне обрасце: аргумент се тиче конструкције легитимитета, а не мотива који стоје иза интервенције или њених правних утемељења.

Дискурзивна анализа: четири наративна обрасца о фискалној легитимацији

Овај одељак истражује четири учестала наративна обрасца кроз које дискурс ОХР-а настоји да учини да фискална интервенција делује неопходно и легитимно: институционална дисфункционалност, интегритет изборног процеса, фискална одговорност и европске интеграције. Иако наглашавају различите проблеме, они заједно и непрекидно позиционирају домаће институције као неспособне или невољне да делују, док ОХР приказује као актера чија интервенција делује неопходно.

Институционална дисфункционалност

Институционална дисфункционалност је најшири наративни образац у овој истраживачкој грађи, зато што се појављује у две блиско повезане варијанте: дијагностичкој и атрибутивној. Ове ознаке су аналитичке, а не текстуалне, јер разликују пасусе који дијагностикују уопштenu институционалну дисфункционалност од оних који одговорност за њу приписују идентификованим политичким актерима. У првој варијанти, централне институције Босне и Херцеговине приказане су као хронично дисфункционалне због домаћих политичких опструкција. Ова дијагноза омогућава да фискална интервенција делује као корективни одговор, а не као проширење спољне власти. У другој варијанти, дијагноза постаје конкретнија: дисфункционалност се више не приказује као опште стање, већ се приписује именованим политичким актерима чије се понашање осликава као подривање институционалног поретка успостављеног Дејтонским споразумом. Фискална интервенција се тада оправдава као мера за одбрану уставног поретка, а не само као административна корекција. У обе варијанте, питање да ли ОХР поседује правни ауторитет да интервенише у фискалним питањима постаје секундарно у односу на много ургентније питање, а то је да ли ће централне институције уопште да функционишу.

Наративни образац појављује се у згуснутом облику у Општој оцени 68. извештаја, у којој Шмит наводи да је „невољност одговорних институција да обављају своје дужности обавезала мене да интервенишем како бих државу спасао од финансијског расула” (OHR 2025d, General Assessment). Глагол „обавезала” уоквирује интервенцију као недискрециону. Шмит себе

не приказује као некога ко бира да интервенише, већ као некога ко је на то приморан услед неуспеха домаћих институција. Фраза „спасао државу од финансијског расула” додатно учвршћује овакво уоквиривање чиме интервенцију приказује као хитан одговор, док истовремено прецизна правна повреда и ланац политичке одговорности остају неодређени.

Шездесет девети извештај проширује овај наратив на дужи временски период. Шмит примећује да је „буџет институција Босне и Херцеговине дуго био главно оруђе које се користило како би се оне ослабиле” и да је дуже од једне деценије буџет ових институција остао на приближно истом нивоу упркос њиховим растућим обавезама (OHR 2026b, General Assessment, Objective 4). Приказујући проблем као дуготрајан, дискурс ОХР-а уоквирује фискалну интервенцију не као изузетан одговор на једну блокаду, већ као одговор на континуирану институционалну дисфункционалност. Најснажнија формулација ове линије приче појављује се у ставу 26. из 69. Извештаја, у којем се Шмит осврће на потребу за „системом који гарантује да функционалност ових институција неће бити талац” оних који теже да покажу како држава није одржива (OHR 2026b, para. 26). Метафора талача има изузетно снажан набој. Она осликава државне институције као пасивне жртве, а домаће политичке актере као њихове отмичаре. ОХР се, насупрот томе, позиционира као спољни актер који је способан да ослободи институције из таквог стања. Унутар оваквог уоквиривања, ограничавање фискалног ауторитета ОХР-а ризикује да делује као толеранција на парализу институција.

Правни инструменти примењују исти наративни образац у нешто више техничком тону. У одлуци из јуна 2022. године наводи се да Савет министара „није омогућио Централној изборној комисији Босне и Херцеговине да настави са активностима које су потребне како би се избори благовремено одржали” (OHR 2022b, Preamble). Одлука из јула 2025. године приказује неусвајање буџета за 2025. годину као околност која захтева спољно деловање, уз напомену да „до данас буџет за 2025. за институције Босне и Херцеговине и међународне обавезе Босне и Херцеговине још увек није усвојен” (OHR 2025b, Preamble). У оба случаја, преамбула конструише фискалну интервенцију као одговор на неуспех институција или неиспуњавање обавеза, без приписивања тог неуспеха конкретном политичком актеру.

Налог из новембра 2024. године, који се односи на седам културних институција од значаја за Босну и Херцеговину, проширује исту логику на другачије институционално поље. У његовој преамбули, ситуација око управљања описује се као „алармантна” и као „непосредна претња њиховом функционисању” (OHR 2024) након оставке директора Националне и универзитетске библиотеке. Налог одређује ко може да врши специфична овлашћења која иначе припадају позицији директора и захтева од релевантних домаћих органа да у року од шездесет дана доставе законске предлоге. Чинећи то, он проширује наративни образац о институционалној дисфункционалности изван оквира избора, финансирања странака и државног буџета, како би обухватио претње по континуитет уобичајеног институционалног живота. Без обзира на то, у Налогу се наводи да он „није издат као замена за било који домаћи орган”, иако има предност над неусклађеним законским одредбама и одређује ко може да врши специфична финансијска овлашћења када је место директора упражњено. Ова тензија је карактеристична за шири корпус истраживачке грађе: супституција (замена) се пориче на нивоу описа, док сам Налог прераспоређује овлашћења која би се иначе вршила кроз домаће институционалне процедуре. Јавна изјава која прати одлуку из јула 2025. године преводи исти наративни образац у приступачнији политички тон. У њој се наводи да одлука решава „хитне техничке и правне проблеме” који произилазе из неусвајања државног буџета за 2025. годину (OHR 2025c). У исто време, инсистира се на томе да се одлука „не односи на сам буџет за 2025. годину који касни”, већ се приказује као мера која уклања политичке и правне препреке тамо где Трезор и Савет министара нису били способни да остваре значајан напредак (OHR 2025c). Овај наративни образац постаје још видљивији у одлуци из априла 2025. године о суспензији буџетских исплата СНСД-у и Уједињеној Српској, где се дисфункционалност више не приказује као опште стање, већ се приписује идентификованим политичким актерима. Преамбула одлуке приказује суспензију као одговор на образац понашања у којем су „званичници странака владајуће коалиције у Републици Српској, првенствено СНСД-а и Уједињене Српске, у континуитету оспоравали уставност успостављања и самог постојања Суда Босне и Херцеговине и његове надлежности, занемарујући коначне и обавезујуће одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине” (OHR 2025a, Preamble). Фискални инструмент, односно

суспензија буџетских средстава за финансирање странака, стога се представља као последица неусклађености са уставом, а не као дискрециони политички избор ОХР-а. Реч „континуирано” (*continuously*) је значајна зато што приказује претњу као укоренењен образац понашања, а не као појединачни инцидент који захтева ограничени одговор. Отворени карактер ове санкције потврђују и оперативне одредбе исте одлуке. Суспензија страначког финансирања „биће укинута на основу или након позитивне процене високог представника о усклађености са Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини или било којим другим повезаним околностима које високи представник може да сматра оправданим” (OHR 2025a, Operative Provisions, Art. 1, para. 3). Будући да није прецизиран никакав рок нити је идентификован независни механизам ревизије, ОХР задржава дискреционо право да одлучује о томе колико дуго ће нека дата санкција остати на снази и под којим условима може да се укине. У оквиру варијанте приписивања, овај отворени систем приказује се као сразмеран трајној претњи. Посматрано кроз Хајеров концепт наративног обрасца, обе варијанте чине више од самог описивања институционалних проблема. Оне приписују одговорност и легитимишу одређени одговор. Домаћи актери се повезују са опструкцијом која слаби државне институције, док се ОХР позиционира као ауторитет који је потребан како би се обновила функционалност или одбранио уставни поредак. Правно питање о томе да ли ОХР поседује изричит фискални мандат не нестаје, али оно постаје секундарно у односу на тврдњу да је интервенција неопходна како би се очувало функционисање државе. Фискална интервенција стога мање делује као проширење спољне власти, а више као испуњавање одговорности за коју ОХР тврди да је већ поседује.

Интегритет изборног процеса

Наративни образац о интегритету изборног процеса један је од најтрајнијих током периода који покрива ову истраживачку грађу. Појављује се у најранијим документима, укључујући три правна инструмента која је Шмит издао 7. јуна 2022. године, као и у пратећој изјави, а даље се развија у изменама и допунама Изборног закона од 27. јула 2022. године. Поново се појављује у материјалима из 2025. и 2026. године, где изборне технологије за Опште изборе 2026. године постају централни предмет фискалне

интервенције. За разлику од институционалне дисфункционалности, која делује кроз широку дијагнозу домаћих опструкција, интегритет изборног процеса тој дијагнози даје конкретнији демократски објекат: избори морају адекватно да се финансирају упркос домаћим опструкцијама. Будући да Општи избори прате фиксни изборни календар, овај наративни образац даје фискалној интервенцији посебну ургентност, пошто одлагање или злоупотреба јавних ресурса може да се представи као претња по интегритет изборног процеса.

Инструменти из јуна 2022. године претварају заштиту избора у неколико правних и фискалних механизма. У одлуци од 7. јуна којом се мења Изборни закон, наводи се да „грађани Босне и Херцеговине морају да имају могућност да остваре своја демократска права на слободним, поштеним и демократским изборима” и да услови за такве изборе морају да постоје „упркос недостатку способности њихових политичких лидера да постигну компромис о изборној реформи” (OHR 2022b, Preamble). Засебном одлуком директно је алоцирано 12,528 милиона конвертабилних марака за покривање трошкова у вези са Општим изборима 2022. године, а прецизирани су и извори из којих та средства могу да се обезбеде (OHR 2022a, Arts. 1–2). Измене Изборног закона захтевале су да изборна средства буду стављена на располагање најкасније петнаест дана након што Централна изборна комисија распише изборе, те су стога наведене измене предвиделе и њихову расподелу током привременог финансирања уколико годишњи буџет не буде усвојен (OHR 2022b, Article 1). Паралелне измене Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине додатно су регулисале привремено финансирање и извршење захтева за финансирање избора (OHR 2022d, Art. 1).

Измене и допуне од 27. јула 2022. године проширују наративни образац о изборном интегритету изван самог осигуравања средстава за изборе и на коришћење јавних ресурса током изборног процеса. Између осталих мера, ова одлука дефинише „злоупотребу јавних средстава и ресурса” и забрањује носиоцима извршних функција и носиоцима мандата да злоупотребљавају јавне ресурсе у изборном процесу (OHR 2022c, Arts. 1 and 5). Оквир интегритета изборног процеса стога обухвата како обезбеђивање ресурса који су неопходни да би се избори одржали, тако и регулисање начина на који јавни ресурси могу да се користе током кампање.

Шмитова јавна изјава из јуна 2022. године чини заменски карактер интервенције необично изричитим. Он наводи, да његове одлуке „ефективно замењују одлуку Савета министара“, док истовремено пружају „трајна, системска решења за аутоматско и континуирано финансирање избора“ (OHR 2022e). Признање супституције (замене) одмах је апсорбовано у оквир интегритета изборног процеса: интервенција се оправдава зато што гарантује оно што Шмит описује као „процедурално питање“, чиме се интервенција у домаће одлучивање претвара у техничку корекцију.

Када се фокус помери са финансирања избора у 2022. години на изборне технологије у 2025. и 2026. години, интегритет изборног процеса се користи како би се оправдао директнији облик контроле ОХР-а над трансфером и коришћењем средстава. Одлука из јула 2025. године алоцира добит Централне банке Централној изборној комисији за набавку изборних технологија за Опште изборове 2026. године. Аутентично тумачење из фебруара 2026. године затим повезује примену те одлуке са потребом да се осигура благовремено увођење изборних технологија и да се заштити „интегритет и транспарентност изборног процеса“ (OHR 2026a, *Authentic Interpretation*). Овде интегритет изборног процеса више не оправдава само расподелу средстава. Он такође оправдава интервенцију у погледу динамике и поступка њиховог коришћења.

Шездесет девети извештај додатно изоштрава ову логику тако што кашњење назначује као опструкцију. Шмит наводи, да је примена одлуке из јула 2025. године „била замагљена од стране министра финансија и трезора Босне и Херцеговине“ и да је, „имајући у виду недостатак напретка у овом питању и следствено кашњење“, био приморан да изда аутентично тумачење своје одлуке како би се омогућила набавка опреме (OHR 2026b, *General Assessment*). Глагол „замаглити“ (*obfuscated*) овде обавља специфичну функцију, јер понашање министра осликава као опструкцију, а не као техничко или правно неслагање. Унутар овог оквира, аутентично тумачење се мање представља као аутономно испољавање ауторитета ОХР-а у погледу тумачења, а више као корективна мера коју је изнудило министарско неиспуњавање обавеза. На овај начин, интегритет изборног процеса даје институционалној дисфункционалности конкретан демократски објекат. Као наративни образац, интегритет изборног процеса чини више од самог утврђивања да избори захтевају финансирање. Он приказује кашњење као претњу по демократска права грађана и приписује

ту претњу неспособности или невољности домаћих политичких актера да делују. ОХР се тада позиционира као заштитник демократије, а не као актер који врши оспоравану фискалну власт. Посматрано кроз Хајерову призму, наративни образац о интегритету изборног процеса сужава опсег легитимних приговора, тако да оспоравање фискалног ауторитета ОХР-а и поступање које изгледа као равнодушност према демократским правима, постаје тешко раздвојити.

Фискална одговорност

За разлику од претходних наративних образаца, који делују кроз претенциозне тврдње о дисфункционалности или претњи, наративни образац о фискалној одговорности делује у ужем тону финансијских обавеза и буџетских процедура. Његово примарно место је одлука из јула 2025. године, која представља једну од највише техничких и најкомплекснијих фискалних интервенција у овој истраживачкој грађи. Овде се контрола ОХР-а над јавним ресурсима приказује као неопходан одговор на конкретан финансијски ризик, а не као политички избор о расподели јавног новца.

Овај наративни образац најјасније се види у преамбули одлуке из јула 2025. године, у којој се Шмит осврће на обавезу из ICSID арбитраже у предмету *Viaduct*. У одлуци се напомиње да домаће и међународне извршне радње доводе у ризик „редован рад државних институција” и имовину Централне банке, укључујући и зграде њених регионалних канцеларија (ОНР 2025b, Preamble). Позивање на првостепене судске одлуке у Мостару и Бањалуци, чини овај наративни образац конкретним: ОХР се удаљава од општег језика опструкције и указује на специфичне извршне поступке који утичу на имовину Централне банке.

Оно што следи у преамбули јесте опрезан чин репозиционирања. У одлуци се наводи да је „намера да се идентификује извор финансирања који је неопходан за испуњење обавеза Републике Српске, те да се уклоне препреке за усвајање буџета институција Босне и Херцеговине за 2025. годину” (ОНР 2025b, Preamble). Интервенција се уместо тога представља као идентификовање извора финансирања за постојећу финансијску обавезу и уклањање препрека за домаће усвајање буџета, иако сама одлука производи обавезујуће фискалне последице.

Овакво тумачење неопходности протеже се и на избор фискалног инструмента. У преамбули се наводи да „ова резерва представља једини доступан извор средстава који је довољан како би се применила одлука ICSID” (OHR 2025b, Preamble). Фраза „једини доступан извор” приказује одабир резерве од путарине као неизбежан. Наредна реченица додатно усложњава ову привидну извесност: „Претпоставља се да износ који је потребан за извршење приближно одговара уделу Републике Српске у овим приходима, као и да коришћење ових средстава неће нарушити фискалну равнотежу било ког нивоа власти” (OHR 2025b, Preamble, final paragraph). Глагол „претпоставља се” (*presumed*) овде је кључна реч. ОХР доноси далекосежну фискалну процену на основу једне претпоставке. Технички тон остаје нетакнут, чак и тамо где сам текст признаје постојање неизвесности. Одлука о финансирању странака из априла 2025. године проширује ову логику тако што суспензији даје финансијску димензију чувара, уместо да је једноставно третира као ускраћивање средстава. Суспендоване исплате треба да се пренесу „на посебан рачун који ће се отворити код Централне банке Босне и Херцеговине” (OHR 2025a, Operative Provisions, Art. 1, para. 2). Средства се, тако, просто не ускраћују, већ се преносе на наменски рачун, при чему је њихово коначно коришћење препуштено каснијој одлуци високог представника након што се суспензија укине.

Наративни образац о фискалној одговорности тако претаче политичке изборе у језик техничке обавезе. Овај наративни образац не крије чињеницу да ОХР доноси одлуке о јавном новцу, већ уместо тога сужава значење тих одлука, јер се оне приказују као одговори на финансијски ризик и буџетску блокаду, а не као дискреционе интервенције односно уплитање у суверена фискална питања. Овакво уоквиривање даје ургентност деловању ОХР-а, док измештање редовних буџетских процедура приказује као секундарно. Користећи Хајеров оквир, фискални наративни образац чини више од пуког описивања финансијске обавезе, односно он сужава очигледан опсег доступних одговора и чини да интервенција ОХР-а делује мање дискреционо.

Европске интеграције

Наративни образац о европским интеграцијама структурно се разликује од претходне три, од којих свака конструише одређени проблем за који

фискална интервенција ОХР-а делује као одговор. Насупрот томе, европске интеграције пружају нормативни хоризонт у односу на који се домаће политичко понашање мери и кроз који интервенција ОХР-а добија шири легитимитет. Овај наративни образац мање функционише као оправдање за конкретан фискални акт, а више као шири оквир унутар којег фискална интервенција добија своје политичко значење.

Овај наративни образац рано се јавља у Шмитовој јавној изјави из јуна 2022. године, у којој он примећује да се „БиХ налази на преломној тачки своје историје, на којој може да се приближи ЕУ” и да „земља која жели да се придружи ЕУ мора да има способност да организује сопствене изборе” (OHR 2022e). Веза између финансирања избора и чланства у ЕУ није успостављена Дејтонским мандатом, али је у дискурзивном смислу корисна, зато што деловање ОХР-а везује за политички пројекат који већ собом носи снажну нормативну тежину.

У Шездесет осмом извештају, европски пут је већ постао честа референтна тачка у Шмитовом оправдавању институционалних и фискалних интервенција. У извештају се наводи да је „конструктивно учешће у институцијама које су креиране на основу Општег оквирног споразума за мир, управо оно што је потребно како би се Босна и Херцеговина покренула напред на европском путу” (OHR 2025d, General Assessment), чиме се дејтонски институционални оквир директно повезује са европским интеграцијама. Будући да ОХР своје интервенције приказује као заштиту тог институционалног поретка, усклађеност са одлукама ОХР-а унутар овог оквира може да се повеже са напретком на путу европских интеграција.

Овај Извештај појачава такву везу. Шмит примећује, да је „пут ка ЕУ и даље озбиљно угрожен због блокада, пре свега од стране Савеза независних социјалдемократа” (OHR 2026b, II.B, para. 85). Оваква формулација домаћу политичку блокаду претвара у непосредан узрок застоја у европским интеграцијама. Исти извештај појачава ову поенту када наводи да поједине политичке елите нису вољне да постигну компромис „зарад напретка земље ка ефикаснијим институцијама, владавини права и, на крају, европским интеграцијама” (OHR 2026b, General Assessment). Овде је важно позиционирање фразе „и, на крају, европским интеграцијама”, зато што европском путу даје статус врховне вредности на основу које се процењују друга институционална питања.

До 2026. године, европске интеграције се више не појављују као успутна референца. Оне постају оквир кроз који фискална власт ОХР-а постаје разумљива и легитимна. Овај заокрет је значајан зато што је Дејтонски споразум успоставио ОХР у вези са цивилном имплементацијом мира, док Шмитов дискурс све више повезује ауторитет ОХР-а са европским интеграцијама. Ови пројекти могу да буду политички повезани, али они немају исти правни темељ. Овај наративни образац не успоставља нови правни основ за интервенцију. Унутар оваквог уоквиривања, дебата се помера са делокругом мандата ОХР-а, што омогућава да се домаће опозиционо деловање прикаже као отпор европској будућности Босне и Херцеговине, а не као неслагање око граница ауторитета ОХР-а. Као и код других наративних образаца, дискурзивни ефекат који Хајеров оквир овде идентификује, није нови правни захтев, већ промена у ономе што се сматра разумним приговором.

Конвергенција наративних образаца

Хајеров оквир помаже да се покаже како ова четири наративна обрасца подупиру један другог. Институционална дисфункционалност поставља заједнички темељ тако што се у дијагностичкој варијанти, државне институције приказују као неспособне да функционишу због домаћих опструкција, док се у атрибутивној варијанти та опструкција трансформише у притисак на уставни поредак од стране именованог политичког актера. Интегритет изборног процеса везује ову дијагнозу за демократска права. Фискална одговорност преводи проблем у језик финансијских обавеза, док му европске интеграције дају шири нормативни хоризонт. Узети заједно, ови наративи креирају узајамно подржавајућу логику фискалне легитимације, што омогућава да фискална интервенција ОХР-а делује истовремено и као административна неопходност и као облик уставне заштите, смештајући оба аспекта унутар ширег наратива о европским интеграцијама. Оно што постаје мање видљиво јесте чињеница да ове одлуке доноси спољни актер чији фискални ауторитет није изричито наведен у Дејтонском мандату и чије вршење датих овлашћења само по себи није предмет ревизије од стране Уставног суда Босне и Херцеговине. Ова напетост између формалног обима овлашћења и њихове дискурзивне легитимације, представља оно што наредни одељак испитује као парадокс суверенитета.

Парадокс суверенитета: европске вредности и фискална пракса ОХР-а

Претходни одељак показује на који начин се четири наративна обрасца стапају у узајамно подржавајућу логику фискалне легитимације, док овај одељак изводи нормативне импликације таквог закључка. Парадокс лежи у чињеници да се као референца наводе европске вредности и демократска одговорност, како би се оправдали облици спољне фискалне власти који слабе управо онакву домаћу одговорност какву те вредности захтевају. Венецијанска комисија је 2005. године закључила да је вршење Бонских овлашћења „суштински неспојиво са демократским карактером државе и суверенитетом БиХ” и упозорила је да „постоји ризик да се створи култура зависности која је неспојива са будућим развојем БиХ” (Venice Commission 2005, para. 90). Сајић (Sajić 2023, 132) је показала како је ова култура зависности утицала на политички систем Босне и Херцеговине тако што је ослабила „културу дијалога, консензуса и поверења, што је *sine qua non* за функционисање било које мултинационалне и поларизоване федералне земље”. Сајић и Врањеш (Sajić and Vranješ 2026, 33) потом описују ово стање под Шмитом као појаву коју називају Потемкиновом демократијом, у којој демократске институције делују формално, док кључна власт остаје у рукама споља именованог званичника чија употреба Бонских овлашћења „систематски подрива услове за смислену ЕУ интеграцију”.

Овај чланак показује како се ово стање огледа у фискалном домену. Фискалну интервенцију можда је теже препознати као политичку, ако имамо у виду да се она често уоквирује кроз технички језик финансијског управљања. Вајлдова (Wilde 2007, 34) анализа постколонијалне међународне територијалне администрације помаже да се објасни овај образац: пројекти спољног управљања често захтевају легитимитет тако што се представљају као правно овлашћени и утемељени на универзалним принципима. Фискални дискурс ОХР-а под Шмитом прати овај образац, јер Бонска овлашћења пружају основ за тврдњу о правном ауторитету, док институционална заштита и европске интеграције обезбеђују његову нормативну сврху. Канлиф (Cunliffe 2007, 52) критикује изградњу државе као „власти без одговорности” и та критика је од посебног значаја у овом контексту. Аутентично тумачење из фебруара 2026. године, које је разматрано у уводу, представља прави пример за то. Иако је приказано као

најобичније појашњење које не ствара нове обавезе, оно ипак поставља рок од једног дана за извршење, активира заменски ауторитет уколико се тај рок не испоштује и онемогућава да додатни процедурални, технички или формални захтеви одложе извршење обавезе. Управо раскорак између такве карактеризације и оперативних ефеката овог документа, представља парадокс суверенитета у минијатури.

Овај парадокс се најјасније појављује у наративном обрасцу о европским интеграцијама. Европска комисија (European Commission 2019, 7) је у свом Мишљењу из 2019. године навела да је обиман међународни надзор „у начелу неспојив са суверенитетом Босне и Херцеговине, а самим тим и са чланством у ЕУ”. Ипак, дискурс ОХР-а под Шмитом призива европске интеграције као оправдање за фискалну интервенцију, док се домаћи отпор уоквирује као препрека европској будућности земље. Тензија је очигледна. Политички поредак у којем спољни актер може да доноси, преусмерава или суспендује фискалне одлуке на државном нивоу, тешко се усклађује са развојем домаће политичке одговорности коју чланство у ЕУ подразумева. Исто тако, та одговорност се не снажи ни онда када исти актер који поништава буџетске алокације, одлучује и о томе када финансирање политичких странака које је суспендовано на неодређени временски период, може да се обнови.

Управо овде на значају добија флексибилност европских вредности. Шопен (Chopin 2022, 3) наглашава да су темељне политичке вредности које су наведене у члану 2. Уговора о ЕУ (TEU) ствар око које нема преговора. Међутим, Вајманс (Weymans 2023, 95–96) показује да европске вредности могу да послуже и као језик легитимације чији се садржај мења у зависности од политичког пројекта о којем је реч. У фискалном дискурсу ОХР-а, европске интеграције обављају ову функцију легитимизације, дајући спољној фискалној интервенцији шири нормативни смисао, чак и док слабе домаћу одговорност коју саме те интеграције захтевају.

На овај начин фискални домен изоштрава парадокс суверенитета, уместо да просто понавља ранију забринутост у вези са Бонским овлашћењима. Сајић и Врањеш (Sajić and Vranješ 2026) карактеришу Бонска овлашћења као неоколонијално управљање, при чему се овај аргумент бави тиме какву врсту власти ОХР врши, а не ониме што се чини како би одређене интервенције изгледале као легитимне. Он не испитује фискални суверенитет као посебан предмет интервенције и не анализира

дискурзивну легитимацију праксе ОХР-а, а поготово не кроз механизам наративних образаца. Овај чланак се бави обема празнинама, односно он издваја фискалне инструменте као емпиријски домен који претходна анализа није обухватила, те прати учестале наративне обрасце кроз које се чини да је интервенција у дискурсу ОХР-а легитимна, уместо да карактерише структурну природу моћи ОХР-а као такву. Ова два аргумента су комплементарна, али се не преклапају. Наиме, један карактерише структурну природу ауторитета ОХР-а, док други објашњава како су специфични начини вршења тог ауторитета дискурзивно легитимизовани. Језик европских вредности користи се како би се оправдале праксе које ограничавају домаће политичко деловање кроз које би те вредности заправо морале да се реализују. Када 69. Извештај уоквирује домаће политичке елите као актере који су „примарно заинтересовани да консолидују свој политички утицај на институције и подрију капацитет система за контролу и равнотежу” (OHR 2026b, General Assessment), он тада даје више од пуне критике. Извештај доприноси лакшем одбацивању домаћег оспоравања као опструкције, а не узима га као легитиман спор у погледу делокруга спољног ауторитета.

Закључак

Овај чланак бавио се истраживањем начина на који се фискална интервенција ОХР-а у Босни и Херцеговини дискурзивно конструише као легитимна. Рад је ставио у фокус истраживачку грађу правних инструмената, извештаја, јавних изјава и званичних саопштења ОХР-а који су настали у периоду између 7. јуна 2022. и 12. маја 2026. године. Анализу су усмеравала два питања: како ОХР оправдава фискалну власт под Кристијаном Шмитом и шта то значи за однос између спољног управљања и демократског суверенитета.

Овај чланак је показао да фискални дискурс ОХР-а под Шмитом допуњује језик имплементације мира, на којем се традиционално темељио ауторитет ОХР-а, нешто више технократским и интеграционистичким тоном. Овај тон се односи на четири наративна обрасца: институционална дисфункционалност, интегритет изборног процеса, фискална одговорности и европске интеграције. Узети заједно, ови наративни обрасци приказују

фискалну интервенцију као одговор на домаћу дисфункционалност, финансијски ризик и успорен европски напредак, а не као једнострано вршење власти над јавним ресурсима од стране спољног актера. Управо ту парадокс суверенитета постаје видљив. Питање више није да ли се институције Босне и Херцеговине суочавају са стварном дисфункционалношћу, већ да ли та дисфункционалност може да оправда облик власти кроз који је ОХР на њу одговорио. Дискурс ОХР-а не решава ову напетост, већ скреће пажњу са ње. Добијени закључци не објашњавају зашто је ОХР интервенисао, нити утврђују да ли су те интервенције биле правно или политички оправдане. Они показују начин на који је учињено да интервенција делује неопходно и тешко за оспоравање. Фискална интервенција се представља као техничка корекција, док њен политички карактер постаје мање видљив.

Овај рад доприноси проучавању међународне администрације тако што скреће пажњу са уставних интервенција на фискално управљање. Исто тако, рад доприноси дебатама о условљавању ЕУ на Западном Балкану, чиме показује како језик европских интеграција може да легитимише системе који ослабљују домаћу политичку одговорност коју процес придруживања подразумева. Босна и Херцеговина стога може формално да настави да напредује ка чланству у ЕУ, док та одговорност остаје структурно ослабљена. Парадокс суверенитета описује управо ово стање, односно ситуацију у којој језик који се користи како би се легитимисала спољна власт истовремено сужава услове под којима та власт може да се оспори. Иако је разрађен на примеру Босне и Херцеговине, овај аргумент има шири значај за истраживања о међународној администрацији. Он сугерише да дискурзивна легитимација може да омогући спољној власти да се прошири на нове домене јавне политике, без формалне ревизије њеног правног мандата.

*Превод са енглеског на српски језик:
Преводилачка агенција Language Shop*

Bibliography / Библиографија

- Banning, Tim. 2014. „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment.” *Goettingen Journal of International Law* 6 (2): 259–302.
- Bennett, Christopher. 2016. *Bosnia’s Paralysed Peace*. London: Hurst & Co.
- Chandler, David. 2005. “From Dayton to Europe”. *International Peacekeeping* 12 (3): 336–49.
- Chopin, Thierry. 2022. “To What Extent Are European Values Universal?”. Policy Paper No. 285. Jacques Delors Institute, December 2022. https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP285_To-what-extent-are-European-values-universal_Chopin_EN.pdf.
- Cunliffe, Philip. 2007. “State-building: Power without Responsibility”. In: *State-building: Theory and Practice*, edited by Aidan Hehir and Neil Robinson, 50–69. Abingdon: Routledge.
- [EC] European Commission. 2019. Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s Application for EU Membership, COM(2019) 261 final, May 29. <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>.
- Fairclough, Norman. 1995. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. London: Longman.
- Gilbert, Andrew. 2017. “The Limits of Foreign Authority: Publicity and the Political Logic of Ambivalence in Postwar Bosnia and Herzegovina”. *Comparative Studies in Society and History* 59 (2): 415–445.
- Hajer, Maarten A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Kecmanović, Nenad, Aleksandar Vranješ, and Željko Budimir. 2021. *Uspon jedne ideje: Sloboda i samostalnost Republike Srpske i uloga Milorada Dodika*. Beograd: Službeni glasnik.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 2004. “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States”. *International Security* 29 (2): 85–120.

Leroux-Martin, Philippe. 2014. *Diplomatic Counterinsurgency: Lessons from Bosnia and Herzegovina*. New York: Cambridge University Press.

[OHR] Office of the High Representative. 2022a. Decision Enacting the Decision on Approving the Allocation of Funds for the Purpose of Covering Expenditures Related to the 2022 General Elections in Bosnia and Herzegovina. June 7, 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-decision-on-approving-the-allocation-of-funds-for-the-purpose-of-covering-expenditures-related-to-the-2022-general-elections-in-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2022b. Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina, June 7, 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-3/>.

[OHR] Office of the High Representative. 2022c. Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina, July 27, 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-7/>.

[OHR] Office of the High Representative. 2022d. Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina. June 7, 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-financing-of-the-institutions-of-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2022e. Statement by Christian Schmidt on the Financing of 2022 General Elections in BiH. June 7, 2022. <https://www.ohr.int/statement-by-the-hr-christian-schmidt-on-the-financing-of-2022-general-elections-in-bih/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2024. Order Supporting the Functioning of the National and University Library of Bosnia and Herzegovina and Other Cultural Institutions of Significance for Bosnia and Herzegovina. November 21, 2024. <https://www.ohr.int/order-supporting-the-functioning-of-the-national-and-university-library-of-bosnia-and-herzegovina-and-other-cultural-institutions-of-significance-for-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2025a. Decision Suspending All Disbursements of Budgetary Funds for Party Funding to Savez Nezavisnih Socijaldemokrata (SNSD) and Ujedinjena Srpska. April 24, 2025.

<https://www.ohr.int/decision-suspending-all-disbursements-of-budgetary-funds-for-party-funding-to-savez-nezavisnih-socijaldemokrata-snsd-and-ujedinjena-srpska/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2025b. Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina. July 17, 2025. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-financing-of-the-institutions-of-bosnia-and-herzegovina-official-gazette-of-bosnia-and-herzegovina-nos-61-04-49-09-42-12-87/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2025c. „High Representative Takes Action to Safeguard Functionality of Bosnia and Herzegovina.” Press Statement, July 17, 2025. <https://www.ohr.int/high-representative-takes-action-to-safeguard-functionality-of-the-bosnia-and-herzegovina/>.

[OHR] Office of the High Representative. 2025d. 68th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations. October 31, 2025. <https://www.ohr.int/68th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the-secretary-general-of-the-un/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2026a. Authentic Interpretation of the Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina of July 17, 2025. February 24, 2026. <https://www.ohr.int/authentic-interpretation-of-the-decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-financing-of-the-institutions-of-bosnia-and-herzegovina-official-gazette-of-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2026b. 69th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations. May 12, 2026. <https://www.ohr.int/69th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the-secretary-general-of-the-un/?print=pdf>.

Parish, Matthew. 2007. “The Demise of the Dayton Protectorate”. *Journal of Intervention and Statebuilding*, Special Supplement: 11–23.

Parish, Matthew. 2017. *Slobodan grad na Balkanu: Rekonstrukcija podijeljenog društva u Bosni*. Brčko: Brčanski demokratski forum.

- Reisigl, Martin, and Ruth Wodak. 2009. "The Discourse-Historical Approach". In: *Methods of Critical Discourse Analysis, 2nd ed.*, edited by Ruth Wodak and Michael Meyer, 87–121. London: Sage.
- Sajić, Nina. 2023. "Culture of Dependency and Federal Spirit in Bosnia and Herzegovina". *Foreign Policy Review* 1: 122–133.
- Sajić, Nina, and Aleksandar Vranješ. 2026. "Neo-Colonial Discourse and the Europeanisation Paradox: The OHR's Bonn Powers and Democratic Regression in Bosnia and Herzegovina". *Politeia* 16 (31): 33–46.
- Sebastián-Aparicio, Sofía. 2014. *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform: Beyond Dayton in Bosnia*. London: Palgrave Macmillan.
- [UNSC] United Nations Security Council. 1995. Resolution 1031 (1995), S/RES/1031 (1995). Adopted December 15, 1995. <https://unscr.com/en/resolutions/1031/>.
- [Venice Commission] European Commission for Democracy through Law. 2005. Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative. CDL-AD(2005)004. Adopted at the 62nd Plenary Session, Venice, March 11–12. <https://www.coe.int/documents/268333607/300678634/CDL-AD%282005%29004-e.pdf/32e18ad9-b386-905d-8d95-34104e15f00d?t=1783601746482>.
- Weymans, Wim. 2023. "A Critical History of the Use of 'European Values'". In: *Values – Politics – Religion: The European Values Study*, edited by Regina Polak and Patrick Rohs, 95–123. Cham: Springer.
- Wilde, Ralph. 2007. "Colonialism Redux? Territorial Administration by International Organizations, Colonial Echoes and the Legitimacy of the 'International'". In: *State-building: Theory and Practice*, edited by Aidan Hehir and Neil Robinson, 29–49. Abingdon: Routledge.
- Zgaga, Tiziano. 2023. "The Coexistence of Fiscal Sovereignties: The Post-Pandemic European Union in Comparative Perspective". *Politics and Governance* 11 (4): 102–111.

The Strategic Logic of Total Defense in the Age of Artificial Intelligence: Algorithmic Resilience

Veljko BLAGOJEVIĆ¹, Aleksandar PAVIĆ²

Abstract: The paper explores the impact of artificial intelligence on the transformation of the concept of total defense in the contemporary security environment. Starting from the understanding of total defense as a comprehensive system of societal and institutional resilience, the paper analyzes artificial intelligence as a structural factor that reshapes the organization of defense, decision-making processes, and state action. Through a comparative analysis of the experiences of the Baltic and Scandinavian countries, key models for integrating algorithmic systems into national mechanisms of deterrence, crisis management and warfare are identified. The inclusion of artificial intelligence as a structural factor in the concept of total defense transforms its organizational architecture, shifting the focus from the traditional civil–military concept to an integrated system of societal resistance and resistance management of the entire society. Based on these findings, the paper proposals are formulated for a strategic approach to Serbia’s concept of total defense and its transformation into a modern model that integrates political, economic, military, informational and technological capacities into a unique architecture of algorithmic resilience. The aim of the paper is to show how artificial intelligence is becoming the foundation of a new strategic logic of total defense, in which algorithms serves as a catalyst for resilience and deterrence in an era of complex security threats. At the same time, the paper highlights the potential risk of using artificial intelligence in the absence of an adequate legal framework, with emphasizing the need to strengthen social cohesion in terms of trust in institutions, resilience to information warfare and active public engagement in the modern concept of total defense.

Keywords: total defense 2.0, artificial intelligence, strategic logic, algorithmic resilience, national security

¹ Senior Research Associate, Institute for International Politics and Economy, Belgrade, Serbia. E-mail: veljko@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6981-0560>.

² PhD candidate, University of Defense – Military Academy, Belgrade, Serbia. E-mail: aleksandar.pavic@mod.gov.rs, ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6737-0094>.

Introduction

In an era in which the boundaries between peace and war, civil and military, physical and cyberspace are increasingly blurred, the concept of state defense must reconsider its theoretical and operational foundations. Contemporary threats, including hybrid operations, non-state actors, cyberattacks and disinformation campaigns indicate that the traditional model of military defense is no longer adequate. In a broader theoretical context, this question is linked to the Copenhagen School's concept of societal security, which emphasizes the importance of protecting the vital functions of society, as well as with paradigms of multidomain warfare that emphasize the integration of all instruments of national power.

As emphasized in the Brookings Institution recently published study, modern enemies can paralyze the functioning of the state not by firing a single missile, but by "killing the system from within", through infrastructure disruption, information entropy and cyber operations (Noyes and Humpal 2025). In this context, there is a need for a concept that encompasses society as a whole and mobilizes all available resources a model that will make the state not only resilient, but also adaptive in times of crisis.

The concept of total defense, which traditionally referred to the mobilization of civilian and military capabilities in times of war, has regained prominence. As described by Grigalashvili (2023), the modern concept of total defense is based on two fundamental principles: resistance and resilience. Research conducted by Jordan (2024, 315) shows that the Baltic states, under pressure from developments in their immediate security environment, have once again adopted a comprehensive approach to defense in which society itself constitutes a key element of resistance.

These examples demonstrate that the concept of total defense is not only a traditional concept inherited by small and medium-sized countries, but has also attracted scholarly attention in major powers, including the United States of America (USA). The reaffirmation of the total defense model in response to modern challenges and threats to national security requires, in addition to traditional instruments, the application of advanced technologies. However, as technologies are evolving faster than institutions can adapt their regulatory framework, we are entering an era in which the application of artificial intelligence is no longer merely an option but a strategic necessity. Jacob Simpson et al. (2021) as early as 2021 observed that artificial intelligence could transform command-and-control and information systems. However, if

implemented without thorough prior analysis, such systems may themselves become sources of critical vulnerabilities. Therefore, the integration of artificial intelligence in the concept of total defense requires a new strategic logic that not only technological, but also organizational and, to some extent, cultural.

Based on the foregoing, this paper hypothesizes that incorporating artificial intelligence as a structural component of total defense transforms its organizational architecture by shifting the focus from the traditional civil-military concept to an integrated system for managing societal resilience through data, algorithms and predictive analytics. The paper aims to analyze that process using the comparative analysis, present examples of best practice and propose a model for Serbia.

Methodologically, the paper relies on a comparative analysis of selected models of total defense of several states, as well on a content analysis of strategic documents, academic articles and research institute reports, in order to identify potential organizational and technological models for the application of artificial intelligence. The paper also formulates recommendations of the Republic of Serbia's total defense concept, particularly with regard to institutional organization, technology, human resources, and the legal framework.

In addition to the Introduction and Conclusion, the paper consists of four substantive sections. The first section discusses the theoretical framework and modern approaches to the concept of total defense. The second section introduces the modern concept of total defense, the so-called. 2.0. The third section examines artificial intelligence as a transformative factor in development of concept. The final section proposes a model for Serbia, and concludes with recommendations for further research.

Theoretical framework of the concept of total defense

The concept of total defense has evolved through different historical and political phases, but its essence has remained unchanged. The evolution from mass mobilization during two World Wars, through the Cold War to modern doctrines of resilience and comprehensive digital defense reflects significant changes in the global strategic environment. Contemporary security threats have led to a conceptual shift, in which total defense is no longer based solely on territorial defense but on the long-term resilience of society as a whole (Buzan and Waever 2003; Linkov and Trump 2019). State defense is not exclusively a military responsibility but a systemic undertaking involving society as a whole.

Although traditionally associated with smaller states facing existential threats, total defense has attracted renewed attention in academic and strategic debates, particularly following the Russian annexation of Crimea in 2014, the escalation of the conflict in Ukraine, and the rapid development of digital technologies, cyber threats, and artificial intelligence. This concept implies that state defense is based on the integration of society, state institutions, the economy and military capacities into a unified national security system.

The origins of total defense can be traced to the nineteenth-century models of mass mobilization, particularly in Prussia, while its modern form emerged during the Cold War, especially in the Scandinavian countries. Sweden and Finland developed the so-called “Total Defense” (*totalförsvar*) system, which integrates military and civilian resources into a comprehensive model of national preparedness for crises, war, and occupation. As Sundelius and Eldeblad (2023) point out, total defense entails the structural integration of civil and military capacities in order to ensure the continuity of state functions. In the post-Cold War period, the concept evolved, as states such as Estonia and Israel incorporated cyber resilience, social cohesion, and strategic communications, thereby broadening its conceptual scope. The total defense concepts adopted by the Baltic States deserve special attention in the context of adaptation to the modern security environment. The Baltic States have adopted a comprehensive approach to national defense. Latvia has placed greater emphasis on public education, whereas Lithuania has prioritized the development of international cooperation. Estonia has been the most successful in implementing a comprehensive approach to defense (Jordan 2024). Estonia has adopted the so-called distributed resilience, which integrates the information and communication sector with civil society (Tikk, Kaska and Vih 2010).

Contemporary literature emphasizes that total defense is best understood through two complementary concepts: institutional coordination (*whole-of-government*) and societal mobilization (*whole-of-society*). Among other countries, the Baltic States integrate all societal subsystems – political, economic, informational and security – into a common architecture of resistance (Jordan 2024, 315). Small security systems cannot compensate for strategic weaknesses through the quantity of their weaponry, but by synthesizing their resources into a functional defense system. This is the fundamental principle on which total defense is founded in the modern strategic environment.

The dominant theoretical approaches to the concept of total defense are based on engagement of both government institutions and society as a whole. The concept thus plays a key role in the credibility of national defense and deterrence. These approaches are also grounded in the theory of military

strategy. In modern doctrines, total defense has become closely associated with the concepts of resistance and resilience (Grigalashvili 2023, 240). Holling's concept of adaptive cyclicity shows that complex systems can survive by absorbing disturbances, reorganizing their structure, and maintaining their functionality (Walker et al. 2004). In the field of security studies, this theory has evolved through approaches that define resilience as *the ability of a system to prepare, react, recover and adapt* (Linkov, Trump and Hynes 2019). Resilience is not only a physical or infrastructural category but also psychological and cultural one. Society must be capable of withstanding the stresses of crisis without collapsing the value structure and the will to resist.

On the other hand, Lawrence Freedman's (2013) work places total defense within the broader framework of *the deterrence strategy in conditions of limited resources*. Total defense enables smaller states to raise the cost of aggression to a potential aggressor through societal mobilization, resistance to occupation, and a long-term defensive strategy. In the context of the strategic concepts of small states, their greatest asset is a predictable organizational architecture that enables rapid response and minimizes initial damage.

Furthermore, contemporary literature increasingly interprets total defense through the lens of complexity theory. Modern threats have a multi-domain structure, which means that they do not follow the linear logic of classical warfare. Buzan and Waever (2003) argue that security is "structurally dispersed" across different sectors: military, political, economic, social and cyber space. In such a system, national defense becomes networked, and all subsystems of the state are interdependent. The failure of a single domain can trigger systemic effects, particularly in the case of digital threats, which evolve more rapidly than traditional institutional response capacities. This implies that total defense in the twenty-first century is no longer a traditional model of mobilization but a dynamic system of adaptive response.

Finally, when the role of artificial intelligence is considered in the context of the theoretical concept of total defense, as a transformative factor, it introduces a new dimension of this concept. While earlier theoretical approaches regard the state as the primary bearer of resistance, the age of artificial intelligence shifts the center of gravity toward technological infrastructure as an equally strategic factor. Artificial intelligence is transforming the very foundations of command and control by introducing predictive capabilities, autonomous detection and algorithmic decision-making. However, the same authors warn that the uncritical introduction of artificial intelligence creates new vulnerabilities, including algorithmic bias, cyber dependency and structural exposure to unreliable data. In this sense, the paper argues that artificial

intelligence should be understood as a structural factor of total defense rather than as a tool added to existing models. The integration of artificial intelligence moves the concept toward “algorithmic resilience” defined as the system’s ability to predict, absorb and adapt risks through dynamic data analysis. The integration of artificial intelligence in the traditional concept of total defense elevates the concept to a new level and may well provide the foundation for what the authors define as “total defense 2.0”.

The strategic logic of the “total defense 2.0” concept

Strategic logic in the modern security environment represents an intellectual framework that connects political objectives, available resources and the dynamics of the operational environment into a coherent system of action. It rests on the premise that a strategy cannot be a series of isolated decisions but must possess an internal rationality and “grammar” that explains why a certain approach is effective under conditions of complex, hybrid, and technologically mediated threats. As Colin S. Gray (1999) points out, strategy is sustainable only when there is a clear logical causal relationship between politics, military power and its employment. Similarly, Freedman (2013) emphasizes that contemporary strategy functions as a “narrative logic” that integrates the goals, methods, and perceptions of different actors. In an era of rapid technological change and advances in artificial intelligence, strategic logic becomes even more important because it enables complex data, multidomain realities, and uncertainty to be translated into a sustainable and adaptive model of action.

The concept of total defense, which lost some of its prominence after the end of the Cold War, regained relevance again during the second decade of the twenty-first century. As some theorists have noted, old recipes are being applied to new threats. For example, following the end of the Cold War, Sweden abandoned the further development of its total defense model and instead focused on strengthening emergency management and capabilities for expeditionary military operations, an approach that was typical for most European countries. The renewed interest in the previous model was prompted by changes in the regional security environment following Russian aggressive policy. Accordingly, in 2019, Sweden carried out an analysis and put forward proposals in a document entitled *Resilience - the concept of total defense and the development of civil defense 2021–2025*. This document represents the first phase in the revitalization of the concept of total defense, i.e. its new version

2.0 as discussed in the Warsaw Institute (2018) report *Swedish Total Defense*. The document places particular emphasis on strengthening resilience against hybrid threats. The document’s central objective is to strengthen society’s ability to function independently during the first twelve weeks of a crisis or potential war. The proposed measures envisage the mobilization of all citizens and the transition to a wartime condition of living, organization and work. The concept is based on the premise that every citizen has an individual role and responsibility, with everyday activities adapted to support the functioning of society during crisis or wartime. *Table 1* below indicates the classification and evolution of the strategic approach to Sweden’s total defense concept (Angstrom and Ljungkvist 2024, 517).

Table 1. Swedish total defense strategies, 1948–2022

		Command and control	
		<i>decentralized</i>	<i>centralized</i>
Civil-military roles	<i>Separate</i>	„Cell“ (1948–1972)	„Stovepipe“(1972–1993)
	<i>Blurred</i>	„Fort“(2014–2022)	„Cluster“(1994–2014)

Source: Authors; according to: Angstrom and Ljungkvist 2024, 517

The evolution of the leadership and command model, as presented in Table 1, in correlation with the relationship between civilian and military roles, indicates a gradual transformation of security management from institutional segmentation to functional integration. The early “cell” model (1948–1972), based on decentralized command and clearly separated civil-military responsibilities, ensured a high degree of systemic resilience, albeit at the cost of limited strategic coherence. In contrast, the “stovepipe” model (1972–1993) introduced centralized management while preserving institutional duality, contributing to more effective control but also to the emergence of functional “silos” and weak intersectoral coordination. The post-Cold War period was characterized by the “cluster” model (1994–2014), which integrated civilian and military roles within a centralized system, enabling greater coordination of policies and operations while simultaneously increasing dependence on the decision-making center. Finally, the “fortress” model (2014–2022) reflects adaptation to hybrid threats and a multidomain environment, combining integrated civil-military capabilities with decentralized command, thereby

strengthening operational flexibility and systemic resilience, while poses challenges to preserve unified strategic governance.

Immediately after Sweden's measures, a new study examined the concept of total defense 2.0 in the context of the Baltic region. In addition to various measures aimed to improve the concept, particular emphasis is placed on the development of scientific and technological communities, the economy and the defense industry. The concept emphasizes investment in technologies as part of overall defense and societal resilience capabilities, including increased production of critical products, drones, artificial intelligence, robust cyber capabilities and cost-effective space technologies. The extent to which the Nordic states coordinate and share the benefits of these technologies with their Baltic partners will directly enhance regional resilience and the overall effectiveness of total defense (Saxi, Sundelius and Swaney 2020, 13).

In 2022, Jones and Love (2022) introduced the concept of "Resilience and Resistance 2.0", arguing that it serves as a catalyst for enhancing societal resilience and resistance against invasion and potential occupation by revisionist forces. Drawing on the experiences of the initial phase of the conflict in Ukraine, Jones and Love highlighted the need for continuous assessment and refinement of total defense measures. The authors emphasize the importance of mobilizing society as a whole under government leadership. The development of an appropriate institutional framework in peacetime provides the foundation for successful implementation of the concept in wartime. All government programs must be legitimate and clearly understood by both the public and state institutions. At the same time, they must convey a credible deterrent message to the potential enemy (Jones and Love 2022). The above approach represents an enhanced concept of total defense that emerged in response to the crisis. However, if properly implemented, the concept can enhance a nation's resilience and deter aggression.

Annelies van Vark's (2025) examines the conceptual difference among the North Atlantic Treaty Organization (NATO) member states regarding the concept of total defense. With NATO Secretary General Mark Rutte's proposal to increase military spending to 3.5% of GDP, with an additional 1.5% allocated to strengthening societal resilience and infrastructure, the Alliance signals a renewed commitment to defending not only its territory but also the democratic values of its member societies. This dual emphasis on military capabilities and general societal preparedness is reminiscent of the "total defense" model long practiced in the Nordic countries (Van Vark 2025). This revitalized model of financing societal resilience, and thereby strengthening the Alliance's capacity to respond to emerging security challenges, demonstrates that the concept of total defense continues to evolve in response to the changing global security environment. In

this way, the concept of total defense continues to evolve, demonstrating that military power itself is not enough to defend the state and that national defense must be a responsibility shared by society as a whole. The revitalized concept should ensure that societies, states and allies act in a synchronized, structural and functional manner in response to a potential enemy.

It can be concluded that the concept of “total defense 2.0” represents the natural evolution of the classic concept of total defense, adapted to the modern multidimensional security environment. Whereas the traditional concept of total defense primarily integrates military and civilian resources to counter direct aggression, version 2.0 extends this approach by incorporating emerging technologies and a multidomain perspective. These emerging technologies are primarily reflected in the application of artificial intelligence, cyber security, and advanced weapons systems and military equipment. At the same time, the societal resilience requires the development of systemic capacities that enable both civil and public institutions to function under a wide range of pressures, including disruptions affecting essential services, healthcare, critical infrastructure, and public awareness. A particular challenge is posed by hybrid threats that combine cyber and cognitive operations, economic coercion and geopolitical manipulation – dimensions that were not systematically addressed by the classic total defense.

Finally, a multidomain approach, based on the integration of emerging operational domains such as space and cyber space, enables coordination across the physical, information and digital space, resulting in a more dynamic and flexible defense posture. Total Defense 2.0 is not merely a military or civilian strategy; rather, it represents a holistic model of state and societal resilience, in which technology and intellectual capital become key enablers of crisis prevention and response.

Three-level transformation and total defense 2.0 in the age of artificial intelligence

The new challenges facing the concept of total defense in an era of advanced technologies, multidomain engagement of forces and assets, asymmetric threats and hybrid warfare require an equally comprehensive and integrated response. The traditional concept of total defense, which relied primarily on the military component, with the civilian sector serving in a supporting role, is no longer sufficient to address modern security challenges. For this reason, this paper adopts the concept of total defense 2.0 as a necessary response. The integration

of artificial intelligence into the security system represents not merely a technological advancement but a profound transformation of the concept of total defense. This transformation encompasses changes at three interrelated levels: structural, functional, and social. Although these three levels are already embedded in Northern European models of total defense, it is only with the advent of artificial intelligence that they acquire a coherent systemic dynamic, integrating defense and security institutions, national infrastructure, critical resources and the society into a unified architecture of algorithmic resilience.

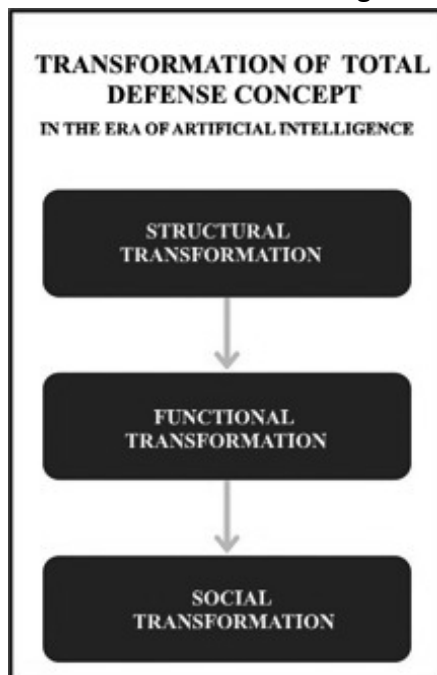
The transformation of the concept across these three levels is intended to ensure the algorithmic resilience of the nation, state, or an alliance, thereby establishing a new approach to implementing the concept. Algorithmic resilience refers to the ability of the state, its institutions and society to leverage artificial intelligence, big data analysis, and automated processes to anticipate, absorb, adapt to and recover from complex multidomain threats. In era of exponential technological advancement, resilience is no longer merely an organizational or infrastructural category, but also an algorithmic capability that enables systems to learn, analyze and respond proactively to emerging crisis. Research on crisis response and artificial intelligence demonstrates that algorithmic models can significantly enhance early risk detection and raise levels of systemic resilience (Ilcic, Fuentes and Lawler 2025), while advances in generative artificial intelligence for cyber security are increasingly viewed as a key factor in the protecting critical infrastructure and maintaining social stability (Radanliev, Santos and Ani 2025).

Within the Total Defense 2.0 framework, algorithmic resilience serves as an integrative mechanism that links the military, civilian, cyber and cognitive domains into a unified national security system. It enables hybrid threats to be detected before they escalate, allows institutions to automatically stabilize under pressure, and supports decision-makers by providing predictive models and cognitive analytics. In this way, algorithmic resilience transforms Total Defense 2.0 from a reactive defense model to a proactive, dynamic and adaptive system capable of operating in real time.

As illustrated in *Figure 1*, the transformation should be understood as a sequence of clearly defined stages. The first stage involves structural changes at the societal, state and the alliance levels. This first level provides the basis for further development and lays the foundation for an enhanced concept of total defense. Once an optimal system structure has been established, the next stage is functional transformation. New and more advanced functions should ensure the more effective use of available resources and optimize responses at all levels, from the individual to the society as a whole. The capabilities offered by

technologies such as artificial intelligence are essential to this process. Finally, the third level represents the society, which understands, knows and accepts the new developments in security.

Figure 1. The transformation of the concept of total defense in the era of artificial intelligence



Source: Illustration by the authors

Every state constitutes a complex system, regardless of whether it is a small, medium-sized state or a great power. The structure of a such system is inherently complex. However, a sound institutional structure does not necessarily guarantee the effective functioning of the system. This means that the functional level must constitute a natural extension of a well-structured state, supported by a clear allocation of responsibilities and resources. The last level related to society is perhaps the most sensitive. Without public acceptance and understanding of the functions of state structures, there is no cohesion in the system. This represents one of the most important challenges in implementing the concept of total defense. A lack of understanding roles of individuals, groups of people, a legal entities, large state systems and other relevant actors is the

main source of inconsistency in the process of planning, organization, and realization of the concept of total defense. One potential source of cohesion is the broad application of artificial intelligence resources across the three levels of transformation examined in this paper. It is precisely the structural, functional, and social transformation of the total defense concept that is necessary in order to introduce artificial intelligence into the concept.

Artificial intelligence can be understood as a structural transformer, which should provide a new defense management logic but also contribute to the actualization, optimization, and activation of the predict-prevent-respond paradigm. In essence, the power of the algorithm should become a central part of the command -and- control infrastructure. Such an upgrade of the concept, in addition to numerous advantages, also leads to the already traditional risks and limitations associated with the artificial intelligence. These are malicious activities of rival systems (*adversary attacks*), manipulation of data (*data poisoning*), automation of decisions, and ethical risks. This paper places particular emphasis on the structural factor as an element of transformation, while functional and social factors will be analyzed to a lesser extent.

Structural transformation

The structural level of transformation refers to the institutional concept, normative framework, division of competences, and the state's capacity to coordinate civilian and military resources. The basis of the functioning of the state is the structure of its institutions, authorities and resources. The ability to act jointly within the assigned competences to achieve the most important national interests and goals is the foremost imperative. The structure is also at the basis of the concept of total defense. In the traditional models of Scandinavia, Israel, or Switzerland, this architecture was material, infrastructural, and personnel. With artificial intelligence, it becomes informational, network-structured and dynamically adaptive.

In its document *EU Defense Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defense Readiness* from 2025, the European Union (EU) emphasized the importance of speed, agility, and risk assessment for defense. In the same way, it is stated that the EU needs a fundamental change in the way of thinking and procedures inherited from the past at all levels, from the member state, the industry, and the EU institution. The document highlights the structural challenges that are one of the key factors in the transformation of the "New Defense" model of the new defense policy, which is based on lessons

from Ukraine and the potential of revolutionary technologies in the field of defense (EC 2025, 7).

Araya and King (2022, 4), discussing the impact of artificial intelligence on defense and security, state that it represents a structural transformation in the nature of national security. The study implies that a greater focus is needed on the development and integration of advanced and transformative technologies, including cyber networks and autonomous systems. The basis of the structure of such systems is artificial intelligence. According to Steinmo (2010), modern states function as complex adaptive systems. In his research, he examines the transformation of the state across political, economic, and social dimensions.

The structural transformation factor considers a wide range of activities from defense based on developed industry to an algorithmic architecture where institutional capacity depends on the ability to learn and predict based on data. The introduction of artificial intelligence into the concept of total defense opens the possibility for predictive risk assessment, real-time crisis management, automated vulnerability analysis of critical infrastructure, optimization of logistics, mobilization, and support of civil society. In its concept of “civil preparedness”, NATO (2024) increasingly emphasizes the need for data-driven resilience, which places the structural level of total defense in a digital context. At the same time, countries like Finland and Estonia are developing models in which artificial intelligence is part of the entire national defense system, including cyber command, digital identification, and coordination. Thus, the structure of total defense is transformed from a system of fixed organizational lines into an architecture of algorithmically supported integration, in which data is the key resource.

In addition to the above, the structural factor in the transformation of the concept of total defense implies a transition from a traditional, static, and material-oriented architecture to a dynamically adaptive, networked, and algorithmically supported structure. The process can be broken down into several stages. The first phase includes the mapping of the existing structure, in which institutions, capacities, resources, and competences should be identified. Then the process continues with the analysis of critical points in the coordination of civil and military forces. A special process in this phase should be the assessment of the state’s digital and informational capacity, i.e., how much data is collected, processed and how much is used in the decision-making process. In the second phase, it is necessary to define the new principles of the organization, i.e. a new or changed structure. This new structure should enable the transition to a networked algorithmically supported architecture, in which the key resource is information. In this way, the system could learn and, based

on the available data, provide assessments to decision-makers in real time. The final segment in this phase would be the full integration of civilian, military, and private resources into one coordinated system.

The third stage of requirements is crucial in the context of algorithmic resilience; it represents technological integration. And it is realized by introducing artificial intelligence in risk management, cybersecurity, logistics, mobilization, and support to civil society. This is achieved in practice by developing autonomous and automated systems that contribute to speed and flexibility. The last segment of this phase would be the creation of standards to enable coordination among all actors, both at the national level and beyond. The fourth phase should test the adaptation of institutional capacities, primarily through changes in organizational design. Organizational units such as advanced decision centers, digital commands, data analysis units, and other AI-supported systems would have to be tested here. After the testing segment, changes to the normative framework would ensure flexible protocols, faster decision-making, and the legitimacy of integrating new actors. The last segment of this phase would include training and development of human resources for working with technologies and algorithmic systems.

The aforementioned four phases of structural transformation do not end with implementation but are only one cycle of the process, which should involve constant testing, iterative upgrades, and continuous learning. All this would lead to constant improvement of algorithms, processes, and institutional structure. The foregoing implies that structural transformation is an ongoing process, and that it essentially represents the basic phase in transforming the concept of total defense.

Functional transformation

The functional factor in the context of the transformation of the total defense concept as well as the implementation of algorithmic resistance represents the framework mechanisms of action and the format of vertical integration of the system. The functional transformation of total defense in the age of artificial intelligence refers to the accelerated evolution of the process of analysis, coordination, and operational action. While traditional systems of total defense were based on a reactive approach, in which institutions respond to already manifested risks, the integration of algorithmic systems enables a gradual transition to a model in which a crisis is identified and neutralized long before it becomes an operational threat. As Bollmann (2021) shows in his study of the digital transformation of Scandinavian defense structures, command and control

processes have become dependent on entirely new forms of data connectivity, sensor systems, and predictive models, which accelerate the decision-making and reshape the way security mechanism's function.

In the Scandinavian models of total defense, digitization has already made artificial intelligence an integral part of everyday activities, from situational awareness analysis to the coordination of civil-military structures. New systems function as “digital intermediaries” (Guo and Zhang 2026) that combine data from energy networks, public services, cyber systems and military platforms, creating a functional entity that the authors describe as network-enabled readiness (Khaledi and Saifoddin 2023). This transforms the classical model, which was dependent on hierarchical lines of command, into a network system that can change and adjust priorities and routes of action in real time.

Predictive analytics is a key aspect of this functional transformation. As research on digitization and crisis management in the Nordic countries shows, algorithms can analyze information flows from social networks to sensor systems and identify emerging risks, allowing resources to be directed before a crisis escalates (Wrangle, Bengtsson and Brommesson 2024). This is a significant innovation compared to the classic total defense, in which the system reacts only after the threat is manifested.

Multidomain connectivity becomes another feature of functional transformation. Israel's digitized defense model, described in several open analyses, shows how machine learning-based systems integrate the intelligence, operational, and logistics domains into a single platform, fundamentally changing operational functionality and speed of reaction (Aravantinos 2024). In this way, artificial intelligence becomes not only a technological addition to existing structures but a functional “core” that allows it to connect civil services, military structures and critical infrastructures in real time.

An additional functional aspect relates to informational and cognitive defense. When analyzing the Estonian model, systems for early detection of disinformation, analysis of emotional trends, and recognition of coordinated campaigns are becoming the standard in modern concepts of total defense (Teperik et al. 2022). Here, artificial intelligence acts as a system of protection for the cognitive security of society and institutions.

As a whole, the functional transformation of total defense in an era of artificial intelligence represents a transition from static, vertical, and reactive mechanisms to dynamic, network-organized, and predictively oriented action systems. In the broadest sense, the functional level includes mechanisms of action such as mobilization, command, crisis management, communication,

logistics, infrastructure protection, and operations in information, cyber, and cognitive space. Artificial intelligence changes this level through automation, optimization, and intelligent connection of processes.

Social transformation

Social transformation represents the most complex and deepest dimension of modern total defense. The basic task of this transformation is to build social cohesion and improve the algorithmic culture of security. While functional and structural transformation describe changes in institutional and operational mechanisms, social transformation reflects changes in culture, values, patterns of behavior, and relations between the state and citizens. Society's resilience is not exclusively an institutional capacity but above all, a social norm built through a conscious security policy and a culture of collective responsibility.

In the Scandinavian and Baltic models, social resilience increasingly rests on digital competence, institutional transparency, and citizens' trust in national security mechanisms. As Anthes (2015) shows in his analysis of Estonia, citizens become active participants in the security system not through classical mobilization, but through participation in digital services, cyber exercises, and common platforms for information processing. This changes the classic model of social mobilization: citizens become not only beneficiaries of defense, but an integral part of its cognitive and informational structure.

The cultural dimension of this transformation is evident in the way that digital literacy is becoming the new basis of security culture. In Estonia, Finland, and Sweden, digital competence is treated as a prerequisite for understanding modern risks from disinformation to cyber operations. The development of these competencies not only serves the individual security of citizens but also the strengthening of overall social resilience. Research on civil-military cooperation in Sweden shows that it is trust in institutions and trust in digital systems that are the basis for the successful operation of total defense (Tillberg, Berndtsson and Tillberg 2025).

From a societal perspective, artificial intelligence introduces a new dimension of trust. Trust in algorithms, their transparency and the mechanisms governing their oversight becomes as important as trust in public institutions. If the algorithms are perceived as opaque or biased, they can undermine the legitimacy of the entire defense system. The literature on strategic culture emphasizes that countries with limited capacities must build a culture of security in which technology and institutions reinforce a mutual trust, while citizens

actively participate in a common system of resistance (Agustanto, Runturambi and Puspitasari 2025).

Overall, the societal transformation of total defense in the age of artificial intelligence entails the development of a culture in which citizens, institutions, and algorithmic systems operate in a unique architecture. The Israeli concept of “society in arms”, the Scandinavian model of “people’s defense” and the Baltic idea of “digital citizenship” all rest on the assumption that social mobilization is key to multi-layered resilience. Rather than relying on the traditional model of a “society in arms,” contemporary total defense is evolving toward a “society in an algorithm,” in which citizens become active participants in cognitive and informational resilience, while trust emerges as a strategic resource of national security.

Contribution to the concept of total defense of the Republic of Serbia

The proposal of an improved model of the concept of total defense of the Republic of Serbia must be based on the real capacities of the state, while simultaneously following the principles of algorithmic resistance that are already visible in the successful Nordic, Baltic, and Israeli frameworks. Starting from the specifics of the Serbian security environment, civil-military infrastructure, and the level of society’s digital transformation, the model of total defense must be conceived as an integrated architecture that unites state institutions, the private sector, the academic community, and citizens in a unique system of resistance. This model should not be a copy of foreign solutions but an adaptation of the best practices confirmed in the Nordic and Baltic regions to the conditions of Serbia, bearing in mind its neutrality, geopolitical position, political and legal order.

The key assumption of the new model must be that total defense is not only a reaction mechanism to crises, but a system of continuous protection. Serbia already has parts of such a system within the security sector, intelligence services, civil protection and infrastructure operators, but they operate in a fragmented way, with limited data exchange and different levels of digitization. The introduction of artificial intelligence help to bridge these institutional divides by creating an integrated “social security ecosystem” that operates predictive analytics and dynamic coordination.

The first element of the proposed model would be the determination of the institution in whose jurisdiction the development and implementation of this concept

would take place. The current model, which envisages the competence of the Ministry of Defense, certainly cannot provide a modern approach to total defense based on the model of engagement of the entire society (*Whole of Society Approach*). The establishment of the National Center for the Development of the Total Defense Concept, which would function as a government body with clearly defined competencies and resources, would enable integration and represent a kind of hub for directing the actions of state and social capacities. The center would not only be a technical institution, but an analytical-command structure similar to the Finnish NCSC-FI (*National Cyber Security Centre Finland*) or the Estonian CERT-EE (*Küberintsidentide käsitlemine CERT-EE*). He would be in charge of collecting data from several sectors, such as the military, political, information, energy, telecommunications, public health, cyber domain, and education, in order to build a unique national situational awareness framework. Serbia has the administrative capacity to form such a body, because there are already institutions such as the Office for Information Technology and e-Government, the Regulatory Body for Electronic Communications and Postal Services (RATEL), and the Department for Emergency Situations of the Ministry of Interior, but their structural connection is necessary.

The second element concerns the introduction of artificial intelligence in support of civil-military coordination, which is a key lesson from the Swedish and Norwegian models. Serbia has formally developed civil-military cooperation mechanisms, but they mostly function in the context of emergency situations. In the age of artificial intelligence, this coordination must become continuous, based on algorithmic systems that monitor the status of resources, people, critical infrastructure, and communication flows. This would allow defense mechanisms to be activated without delay, and the decision-making structure would become more flexible. The artificial intelligence integration system would proceed according to the presented concept of structural, functional, and social factors.

The third element of the model concerns the construction of national cognitive defense, the most sensitive segment of algorithmic resilience. In recent years, Serbia has been exposed to disinformation, cyber-attacks, political influence, and campaigns targeting public discourse. In line with Estonia's experience, it is necessary to develop a system that combines algorithmic detection of manipulative content, quick reaction of state institutions, and education programs. Here, it is particularly important to connect media houses, scientific institutes, and security structures in a network that functions as a national cognitive security filter. Serbia already has capacities in this area, but they are neither centralized nor formally integrated into the defense framework.

The fourth element is the development of an ethical, legal, and regulatory framework that will enable the safe application of artificial intelligence. In this

sense, Serbia can draw on the experiences of the EU, International Telecommunication Union (ITU), and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), but also adapt the rules to the specifics of its security culture. It is crucial to define accountability protocols, transparency standards, and oversight mechanisms over algorithmic systems, in order to prevent abuses and build citizens' trust. Without this dimension, even the best technical system remains without social legitimacy.

The fifth element refers to the role of the private sector, which is indispensable in all modern models of total defense. Serbia has a developed information and telecommunications technology (ICT) industry, a growing number of "startups" and several universities dealing with machine learning. All these actors must be included in the defense architecture as partners, not as external entities. The Finnish and Estonian models show that the private sector is becoming the bearer of key segments of the algorithmic infrastructure, from cyber protection to predictive systems. Serbia has the capacity to develop a similar approach with institutional support and funding through targeted programs.

Finally, the proposed model of Serbia's total defense should be based on the idea that the societal resilience is inextricably linked to rapidly developing technologies. Instead of relying on classical concepts of mobilization, the new model should develop algorithmically supported mechanisms of cooperation, prediction, and protection, which will enable Serbia to respond to the complex risks of the modern security environment. With this approach, Serbia can build a system that is not only adaptive, but also strategically flexible, and that offers proactive security management rather than reaction.

Conclusion

The paper starts from the thesis that the accelerated development of artificial intelligence essentially transforms the concept of total defense, moving it from the classic civil-military model to an integrated system of algorithmic resistance. The analysis of theoretical frameworks, as well as the comparative experiences of the Nordic and Baltic States, showed that total defense in the 21st century can no longer be understood exclusively as a reaction mechanism to armed aggression, but as a dynamic, multi-domain and socially rooted system of risk management.

The key results of the work indicate that artificial intelligence does not act only as a technological support to the existing defense structures, but as a

structural factor, that changes the very foundations of the organization, functioning, and legal arrangement of the concept of total defense. In this sense, the introduction of the concept of algorithmic resistance enables the transition from a reactive to a proactive logic of defense, in which threats are identified, analyzed, and neutralized before they escalate into an open crisis.

The analysis of the three levels of transformation—structural, functional, and social—demonstrates that the sustainability of total defense 2.0 depends on their simultaneous and coordinated development. Structural transformation provides an institutional and normative basis, functional transformation enables effective real-time action, while social transformation provides legitimacy, trust, and cohesion without which even the most advanced algorithmic systems cannot function effectively.

A key contribution of the paper lies in the proposed enhanced model of the Republic of Serbia's total defense concept, which builds on the principles of modern successful practice of algorithmic resistance, but adapted to national specificities, institutional capacities, and geopolitical position of the state. The proposed model underscores the need to integrate state institutions, the private sector, the academic community, and citizens into a single system, in which data, algorithms, and human resources work in sync.

At the same time, the paper highlights the limitations and risks associated with the application of artificial intelligence in the field of total defense, including issues of algorithmic bias, cyber vulnerability, ethical responsibility and preservation of democratic control. For this reason, algorithmic resistance should not be reduced to a technocratic project, but must be supported by a clear legal framework, transparency and continuous education of the society as a whole.

It can be stated that Total Defense 2.0 represents an evolutionary response to the complex security challenges of the modern age, in which the boundaries between peace and war, the physical and the digital domains, and the state and society are becoming increasingly blurred. In this context, artificial intelligence emerges as a key catalyst of a new strategic defense logic. However, its effectiveness depends on the state's ability to integrate it into a coherent, legitimate and socially accepted system.

Future research should focus on the empirical analysis of the implementation of algorithmic resilience, the development of indicators of its effectiveness, as well as comparative studies of different national models in the context of regional and collective security. In this way, the concept of total defense can continue its development as a relevant and sustainable answer to security challenges in the age of artificial intelligence.

Стратешка логика тоталне одбране у добу вештачке интелигенције: алгоритамска отпорност

Вељко БЛАГОЈЕВИЋ³, Александар ПАВИЋ⁴

Апстракт: Рад истражује утицај вештачке интелигенције на трансформацију концепта тоталне одбране у савременом безбедносном окружењу. Полазећи од схватања тоталне одбране као свеобухватног система друштвене и институционалне отпорности, рад анализира вештачку интелигенцију као структурни фактор који мења организацију одбране, процесе одлучивања и деловања државе. Компаративном анализом искустава балтичких и скандинавских држава, идентификују се кључни модели интеграције алгоритамских система у националне механизме одвраћања, управљања кризама и ратовања. Укључивање вештачке интелигенције као структурног фактора у концепт тоталне одбране трансформише њену организациону архитектуру, померајући тежиште са традиционалног цивилно-војног концепта ка интегрисаном систему отпора и управљања отпорношћу и отпору читавог друштва. На основу ових налаза формулишу се предлози за стратешки приступ концепту тоталне одбране Србије и његову трансформацију у савремени модел који интегрише политичке, економске, војне, информационе и технолошке капацитете у јединствену архитектуру алгоритамске отпорности. Циљ рада је да покаже како вештачка интелигенција постаје темељ нове стратешке логике тоталне одбране, у којој алгоритми делују као катализатор отпорности и одвраћања у добу сложених безбедносних претњи. Истовремено, рад указује на потенцијалне ризике употребе вештачке интелигенције у одсуству одговарајућег правног оквира, наглашавајући потребу за јачањем друштвене кохезије у погледу поверења у институције, отпорности на информационо ратовање и активног ангажовања јавности у савременом концепту тоталне одбране.

Кључне речи: тотална одбрана 2.0, вештачка интелигенција, стратешка логика, алгоритамска отпорност, национална безбедност

³ Виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Србија. Е-пошта: veljko@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6981-0560>.

⁴ Докторанд, Универзитет одбране – Војна академија, Београд, Србија. Е-пошта: aleksandar.pavic@mod.gov.rs, ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6737-0094>.

Увод

У добу у којем се границе између мира и рата, цивилног и војног, физичког и сајбер простора све више замагљују, концепт одбране државе мора да преиспита сопствене теоријске и оперативне основе. Савремене претње, укључујући хибридне операције, недржавне актере, сајбер нападе и дезинформационе кампање указују на то да традиционални модел војне одбране више није адекватан. У ширем теоријском контексту, ово питање се повезује са концептом друштвене безбедности (*societal security*) Копенхашке школе, који истиче значај заштите виталних функција друштва, као и са парадигмама мултидоменског ратовања које наглашавају интеграцију свих инструмената националне моћи.

Како се наглашава у недавно објављеној студији Брукингс института (*Brookings Institute*), савремени непријатељи могу парализати функционисање државе не испаљујући ниједну ракету, већ „убијајући систем изнутра“, посредством поремећаја инфраструктуре, информационе ентропије и сајбер-операција (Noyes and Humpal 2025). У том контексту, јавља се потреба за концептом који обухвата друштво у целини и мобилише све расположиве ресурсе, моделом који ће државу учинити не само отпорном већ и адаптивном у време кризе.

Концепт тоталне одбране који се традиционално односио на мобилизацију цивилних и војних капацитета у време рата, поново добија на значају. Како наводи Григалашвили (Grigalashvili 2023), савремени концепт тоталне одбране заснова се на два фундаментална принципа: отпорности (*resistance*) и еластичности, односно отпорности на поремећаје (*resilience*). Истраживање Џордана (Jordan 2024, 315) показује да су балтичке државе, под притиском дешавања у непосредном безбедносном окружењу, поново усвојиле свеобухватан приступ одбрани у којем само друштво представља кључни елемент отпора.

Наведени примери показују да концепт тоталне одбране није само традиционални концепт који баштине мале и средње државе, већ да је привукао и пажњу у научним круговима великих сила, укључујући Сједињене Америчке Државе (САД). Реафирмација модела тоталне одбране као одговора на савремене изазове и претње националној безбедности захтева, поред традиционалних инструмената и промену напредних технологија. Међутим, пошто се технологије развијају брже него што институције успевају да прилагоде регулаторни оквир, улазимо у доба у којем примена вештачке интелигенције више није само могућност, већ

стратешка нужност. Симпсон и сарадници (Simpson et al. 2021) још су 2021. године указали на то да вештачка интелигенција може да трансформише командно-информационе системе. Ипак, међутим, ако се примени без темељне претходне анализе, и сама може постати извор критичних рањивости. Стога, интеграција вештачке интелигенције у концепт тоталне одбране захтева нову стратешку логику, која није само технолошка, већ и организациона, а у извесној мери и културна.

На основу наведеног, у раду се поставља хипотеза да укључивање вештачке интелигенције као структурне компоненте тоталне одбране трансформише њену организациону архитектуру, померајући тежиште са традиционалног цивилно-војног концепта ка интегрисаном систему управљања отпорношћу друштва посредством података, алгоритама и предиктивне аналитике. Циљ рада је да тај процес анализира применом компаративне анализе, представи примере добре праксе и предложи модел за Србију.

Методолошки, рад се ослања на компаративну анализу одабраних модела тоталне одбране више држава, као и на анализу садржаја стратешких докумената, академских чланака и извештаја истраживачких института, ради идентификовања потенцијалних организационих и технолошких модела примене вештачке интелигенције. У раду се, такође, формулишу препоруке за концепт тоталне одбране Републике Србије, посебно у погледу институционалне организације, технологије, људских ресурса и правног оквира.

Поред увода и закључка, рад се састоји од четири тематска поглавља. У првом поглављу разматрају се теоријски оквир и савремени приступи концепту тоталне одбране. Друго поглавље представља савремени концепт тоталне одбране, такозвану верзију 2.0. Треће поглавље разматра вештачку интелигенцију као трансформациони фактор развоја концепта. Последње поглавље предлаже модел за Србију, након чега следе закључци и препоруке за даља истраживања.

Теоријски оквир концепта тоталне одбране

Концепт тоталне одбране развијао се кроз различите историјске и политичке фазе, али је његова суштина остала непромењена. Еволуција од масовне мобилизације током два светска рата, преко Хладног рата до савремених доктрина отпорности и свеобухватне дигиталне одбране

одражава значајне промене у глобалном стратешком окружењу. Савремене безбедносне претње довеле су до концептуалног помака, у којем се тотална одбрана више не заснива искључиво на територијалној одбрани, већ на дугорочној отпорности друштва као целине (Buzan and Waever 2003; Linkov and Trump 2019). Одбрана државе није искључиво војна одговорност, већ системски подухват који укључује друштво у целини. Иако се традиционално повезује са мањим државама изложеним егзистенцијалним претњама, тотална одбрана је поново привукла пажњу у академским и стратешким расправама, посебно након руске анексије Крима 2014. године, ескалације сукоба у Украјини и убрзаног развоја дигиталних технологија, сајбер претњи и вештачке интелигенције. Овај концепт подразумева да се одбрана државе заснива на интеграцији друштва, државних институција, економије и војних капацитета у јединствен систем националне безбедности.

Корени тоталне одбране могу се пратити до модела масовне мобилизације из 19. века, пре свега у Пруској, док се њен савремени облик развио током Хладног рата, нарочито у скандинавским државама. Шведска и Финска развиле су систем такозване „тоталне одбране“ (*totalförsvar*), који интегрише војне и цивилне ресурсе у свеобухватан модел националне припремљености за кризе, рат и окупацију. Како истичу Сунделиус и Елдеблад (Sundelius and Eldeblad 2023), тотална одбрана подразумева структурну интеграцију цивилних и војних капацитета ради обезбеђивања континуитета државних функција. У постхладноратовском периоду концепт је еволуирао, јер су државе попут Естоније и Израела укључиле сајбер отпорност, друштвену кохезију и стратешке комуникације, чиме је проширен његов концептуални обухват. Посебну пажњу заслужују концепти тоталне одбране балтичких држава у контексту прилагођавања савременом безбедносном окружењу. Балтичке државе усвојиле су свеобухватан приступ националној одбрани. Летонија је већи нагласак ставила на образовање јавности, док је Литванија приоритет дала развоју међународне сарадње. Естонија је била најуспешнија у примени свеобухватног приступа одбрани (Jordan 2024). Она је усвојила такозвану дистрибуирану отпорност (*distributed resilience*), која интегрише информационо-комуникациони сектор и цивилно друштво (Tikk, Kaska and Vih 2010).

Савремена литература наглашава да се тотална одбрана најбоље разуме кроз два комплементарна концепта: институционалну координацију (*whole-of-government*) и друштвену мобилизацију (*whole-of-society*). Балтичке државе, између осталих, интегришу све друштвене подсистеме – политички,

економски, информациони и безбедносни – у заједничку архитектуру отпора (Jordan 2024, 315). Мали безбедносни системи не могу да надокнаде стратешке слабости количином наоружања, већ синтезом својих ресурса у функционалан систем одбране. То је основни принцип на којем почива тотална одбрана у савременом стратешком окружењу.

Доминантни теоријски приступи концепту тоталне одбране заснивају се на ангажовању и државних институција и друштва у целини. Концепт на тај начин има кључну улогу у кредибилитету националне одбране и одвраћања. Ови приступи утемељени су и у теорији војне стратегије. У савременим доктринама тотална одбрана постала је тесно повезана са појмовима отпорности (*resistance*) и еластичности (*resilience*) (Grigalashvili 2023, 240). Холингов концепт адаптивне цикличности показује да сложени системи могу да опстану апсорбујући поремећаје, реорганизујући структуру и задржавајући функционалност (Walker et al. 2004). У студијама безбедности, ова теорија развијена је кроз приступе који отпорност дефинишу као *способност система да се припреми, реагује, опорави и адаптира* (Linkov, Trump and Hynes 2019). Отпорност није само физичка или инфраструктурна, већ и психолошка и културна категорија. Друштво мора бити способно да издржи притиске кризе без урушавања вредносне структуре и воље за отпором.

С друге стране, рад Лоренса Фридмана (Lawrence Freedman) (2013) смешта тоталну одбрану у шири оквир *стратегије одвраћања у условима ограничених ресурса*. Тотална одбрана омогућава мањим државама да повећају цену агресије за потенцијалног нападача посредством друштвене мобилизације, отпора окупацији и дугорочне дефанзивне стратегије. У контексту стратешких концепата малих држава, њихов највећи ресурс јесте предвидљива организациона архитектура која омогућава брзо реаговање и минимизира почетну штету.

Надаље, савремена литература све чешће тумачи тоталну одбрану кроз призму теорије комплексности. Савремене претње имају мултидоменску структуру, што значи да не следе линеарну логику класичног ратовања. Бузан и Вивер (Buzan and Waever 2003) тврде да је безбедност „структурно распршена“ у различитим секторима; војном, политичком, економском, друштвеном и сајбер простору. У таквом систему национална одбрана постаје мрежно организована, а сви подсистеми државе међусобно зависни. Отказивање једног домена може изазвати системске ефекте, нарочито у случају дигиталних претњи које се развијају брже од традиционалних институционалних капацитета за реаговање. То

подразумева да тотална одбрана у 21. веку више није традиционални модел мобилизације, већ динамички систем адаптивног одговора.

На крају, разматрање улоге вештачке интелигенције као трансформационог фактора у теоријском концепту тоталне одбране уводи нову димензију овог концепта. Док ранији теоријски приступи државу посматрају као примарног носиоца отпора, доба вештачке интелигенције помера тежиште ка технолошкој инфраструктури као подједнако важном стратешком фактору. Вештачка интелигенција трансформише саме основе командовања и управљања увођењем предиктивних способности, аутономне детекције и алгоритамског доношења одлука. Међутим, исти аутори упозоравају да некритичко увођење вештачке интелигенције ствара нове рањивости, укључујући алгоритамску пристрасност, сајбер зависност и структурну изложеност непоузданим подацима. У том смислу, у раду се заступа став да вештачку интелигенцију пре треба разумети као структурни фактор тоталне одбране, него као алат који се накнадно додаје постојећим моделима. Интеграција вештачке интелигенције помера концепт ка „алгоритамској отпорности“, дефинисаној као способност система да предвиди, апсорбује и прилагоди се ризицима посредством динамичке анализе података. Интеграција вештачке интелигенције у традиционални концепт тоталне одбране подиже га на нови ниво и може представљати основу онога што аутори дефинишу као „тоталну одбрану 2.0“.

Стратешка логика концепта „тотална одбрана 2.0“

Стратешка логика у савременом безбедносном окружењу представља интелектуални оквир који повезује политичке циљеве, расположиве ресурсе и динамику оперативног окружења у јединствени, кохерентни систем деловања. Она почива на идеји да стратегија не може бити низ изолованих одлука, већ мора имати унутрашњу рационалност и „граматику“ која објашњава зашто одређени приступ функционише у условима комплексних, хибридних и технолошки посредованих претњи. Како истиче Греј (Gray 1999), стратегија је одржива само када постоји јасна логичка узрочно-последична веза између политике, војне моћи и начина њене употребе. Слично томе, Фридман (Freedman 2013) наглашава да стратегија у модерном добу функционише као „наративна логика“ која обједињује циљеве, методе и перцепције актера. У ери брзих технолошких промена и вештачке интелигенције, стратешка логика постаје још важнија

јер омогућава да се сложени подаци, мултидоменска реалност и несигурност преточе у одржив и адаптиван модел деловања.

Концепт тоталне одбране, који је након завршетка Хладног рата делимично изгубио на значају, поновно је постао актуелан током друге деценије 21. века. Како су поједини теоретичари приметили, стари рецепти примењују се на нове претње. На пример, након Хладног рата Шведска је напустила даљи развој свог модела тоталне одбране и усмерила се на јачање управљања ванредним ситуацијама и способности за експедиционе војне операције, што је био типичан приступ већине европских држава. Обновљено интересовање за претходни модел подстакле су промене у регионалном безбедносном окружењу настале услед агресивне руске политике. Сходно томе, Шведска је 2019. године спровела анализу и изнела предлоге у документу под називом *Отпорност – концепт тоталне одбране и развој цивилне одбране 2021–2025*. Тај документ представља прву фазу ревитализације концепта тоталне одбране, односно његове нове верзије 2.0, како је разматрано у тексту *Шведска тотална одбрана* Варшавског института (Warsaw Institute 2018). Посебан нагласак стављен је на јачање отпорности на хибридне претње. Централни циљ документа јесте јачање способности друштва да самостално функционише током првих дванаест недеља кризе или потенцијалног рата. Предложене мере предвиђају мобилизацију свих грађана и прелазак на ратни режим живота, организације и рада. Концепт се заснива на претпоставци да сваки грађанин има индивидуалну улогу и одговорност, при чему су свакодневне активности прилагођене подршци функционисању друштва у време кризе или рата. *Табела 1* приказује класификацију и еволуцију стратешког приступа шведском концепту тоталне одбране (Angstrom and Ljungkvist 2024, 517).

Табела 1. Шведске стратегије тоталне одбране, 1948–2022.

		Руковођење и командовање	
		<i>децентрализовано</i>	<i>централизовано</i>
Цивилно-војне улоге	<i>Одвојене</i>	„Ћелија“(1948–1972)	„Димњак“(1972–1993)
	<i>Интегрисане</i>	„Тврђава“(2014–2022)	„Кластер“(1994–2014)

Извор: Аутори; према: Angstrom and Ljungkvist 2024, 517

Табеларни приказ еволуције модела руковођења и командовања, у корелацији са односом цивилних и војних улога, указује на поступну трансформацију безбедносног управљања од институционалне сегментације ка функционалној интеграцији. Рани модел „ћелије“ (1948–1972), заснован на децентрализованом командовању и јасно одвојеним цивилно-војним надлежностима, обезбеђивао је високу отпорност система, али по цену ограничене стратешке кохерентности. Насупрот томе, модел „димњака“ (1972–1993) уводи централизовано руковођење уз задржану институционалну подвојеност, што је допринело ефикаснијој контроли, али и појави функционалних „силоса“ и слабе међусекторске координације. Постхладноратовски период карактерише модел „кластера“ (1994–2014), који кроз интеграцију цивилних и војних улога у централизованом систему омогућава већу синхронизацију политика и операција, али истовремено повећава зависност од центра одлучивања. Коначно, модел „тврђаве“ (2014–2022) одражава адаптацију на хибридне претње и мултидоменско окружење, комбинујући интегрисане цивилно-војне капацитете са децентрализованим командовањем, чиме се јача оперативна флексибилност и системска отпорност, уз изазов очувања јединственог стратешког управљања.

Непосредно након шведских мера, у новој студији анализиран је концепт тоталне одбране 2.0 у контексту балтичког региона. Поред различитих мера усмерених на унапређење концепта, посебан нагласак стављен је на развој научних и технолошких заједница, економије и одбрамбене индустрије. Концепт наглашава улагања у технологије као део укупних капацитета одбране и друштвене отпорности, укључујући повећање производње критичних производа, дронове, вештачку интелигенцију, робусне сајбер способности и исплативе свемирске технологије. Мера у којој нордијске државе координишу и деле користи од ових технологија са балтичким партнерима непосредно ће унапредити регионалну отпорност и укупну ефикасност тоталне одбране (Saxi, Sundelius and Swaney 2020, 13).

Џоунс и Лав (Jones and Love 2022) увели су 2022. године концепт „еластичност и отпорност 2.0“ (*Resilience and Resistance 2.0*), тврдећи да он служи као катализатор јачања друштвене отпорности и отпора инвазији и потенцијалној окупацији ревизионистичких сила. Ослањајући се на искуства почетне фазе сукоба у Украјини, аутори су указали на потребу за континуираном проценом и унапређивањем мера тоталне одбране. Наглашавају значај мобилизације друштва у целини под руководством владе. Развој одговарајућег институционалног оквира у миру представља

основу за успешно спровођење концепта у рату. Сви владини програми морају бити легитимни и јасно разумљиви и јавности и државним институцијама. Истовремено, они морају потенцијалном непријатељу упутити кредибилну поруку одвраћања (Jones and Love 2022). Овај приступ представља унапређени концепт тоталне одбране настао као одговор на кризу. Ако се правилно примени, он може повећати отпорност нације и одвратити агресију.

Ван Варк (Van Vark 2025) разматра концептуалне разлике међу државама чланицама Организације Северноатлантског уговора (*NATO - North Atlantic Treaty Organization*) у погледу концепта тоталне одбране. Предлог генералног секретара НАТО-а Марка Рутеа (*Mark Rutte*) да се војна потрошња повећа на 3,5% БДП-а, уз додатних 1,5% намењених јачању друштвене отпорности и инфраструктуре, сигнализира обновљену посвећеност Алијансе одбрани не само територије већ и демократских вредности друштва држава чланица. Овај двоструки нагласак на војним способностима и општој друштвеној припремљености подсећа на модел „тоталне одбране“ који се дуго примењује у нордијским државама (Van Vark 2025). Оживљени модел финансирања друштвене отпорности, а тиме и јачања способности Алијансе да одговори на нове безбедносне изазове, показује да концепт тоталне одбране наставља да еволуира у складу са променама глобалног безбедносног окружења. На тај начин постаје јасно да војна моћ сама по себи није довољна за одбрану државе и да национална одбрана мора бити заједничка одговорност друштва у целини. Ревитализовани концепт треба да осигура да друштва, државе и савезници делују синхронизовано, структурно и функционално у односу на потенцијалног непријатеља.

Може се закључити да концепт „тоталне одбране 2.0“ представља природну еволуцију класичног концепта тоталне одбране, прилагођену савременом мултидимензионалном безбедносном окружењу. Док традиционални концепт тоталне одбране првенствено интегрише војне и цивилне ресурсе ради супротстављања непосредној агресији, верзија 2.0 проширује овај приступ укључивањем нових технологија и мултидоменске перспективе. Те технологије огледају се пре свега у примени вештачке интелигенције, сајбер безбедности и напредних система наоружања и војне опреме. Истовремено, друштвена отпорност захтева развој системских капацитета који омогућавају цивилним и јавним институцијама да функционишу под различитим видовима притиска, укључујући поремећаје основних услуга, здравства, критичне инфраструктуре и јавне свести. Посебан изазов представљају хибридне

претње које комбинују сајбер и когнитивне операције, економску принуду и геополитичку манипулацију – димензије које класична тотална одбрана није систематски разматрала.

На крају, мултидоменски приступ, заснован на интеграцији нових оперативних домена као што су свемир и сајбер простор, омогућава координацију у физичком, информационом и дигиталном простору, што доводи до динамичнијег и флексибилнијег одбрамбеног става. Тотална одбрана 2.0 није само војна или цивилна стратегија, већ холистички модел отпорности државе и друштва, у којем технологија и интелектуални капитал постају кључни чиниоци превенције криза и одговора на њих.

Трансформација три нивоа и тотална одбрана 2.0 у добу вештачке интелигенције

Нови изазови са којима се концепт тоталне одбране суочава у добу напредних технологија, мултидоменског ангажовања снага и средстава, асиметричних претњи и хибридног ратовања захтевају подједнако свеобухватан и интегрисан одговор. Традиционални концепт тоталне одбране, који се првенствено ослањао на војну компоненту, док је цивилни сектор имао улогу подршке, више није довољан за одговор на савремене безбедносне изазове. Због тога се у овом раду концепт тоталне одбране 2.0 усваја као нужан одговор. Интеграција вештачке интелигенције у систем безбедности не представља само технолошку надоградњу, већ дубоку трансформацију концепта тоталне одбране. Ова трансформација обухвата промене на три међусобно повезана нивоа: структурном, функционалном и друштвеном. Иако су ова три нивоа већ уграђена у северноевропске моделе тоталне одбране, тек са појавом вештачке интелигенције добијају кохерентну системску динамику која институције одбране и безбедности, националну инфраструктуру, критичне ресурсе и друштво интегрише у јединствену архитектуру алгоритамске отпорности.

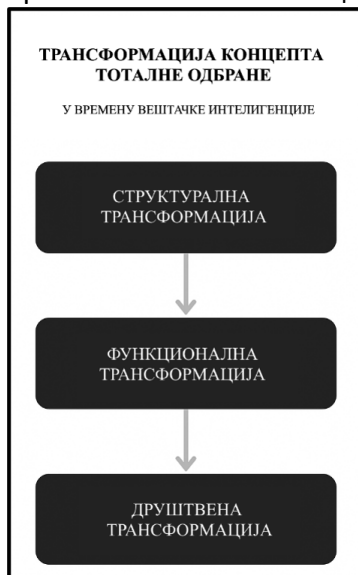
Трансформација концепта на ова три нивоа треба да обезбеди алгоритамску отпорност нације, државе или савеза, чиме се успоставља нови приступ спровођења концепта. Алгоритамска отпорност означава способност државе, њених институција и друштва да користе вештачку интелигенцију, анализу великих података и аутоматизоване процесе предвиђања, апсорбовања, прилагођавања и опоравка од сложених мултидоменских претњи. У добу експоненцијалног технолошког напретка,

отпорност више није само организациона или инфраструктурна категорија, већ и алгоритамска способност која омогућава системима да уче, анализирају и проактивно реагују на кризе у настајању. Истраживања реаговања на кризе и вештачке интелигенције показују да алгоритамски модели могу значајно унапредити рано откривање ризика и подићи ниво системске отпорности (Ilcic, Fuentes and Lawler 2025), док се напредак генеративне вештачке интелигенције у сајбер безбедности све више посматра као кључни фактор заштите критичне инфраструктуре и очувања друштвене стабилности (Radanliev, Santos and Ani 2025).

У оквиру тоталне одбране 2.0, алгоритамска отпорност представља интегративни механизам који повезује војни, цивилни, сајбер и когнитивни домен у јединствен систем националне безбедности. Она омогућава откривање хибридних претњи пре њихове ескалације, аутоматску стабилизацију институција под притиском и подршку доносиоцима одлука посредством предиктивних модела и когнитивне аналитике. На тај начин алгоритамска отпорност трансформише тоталну одбрану 2.0 из реактивног модела одбране у проактиван, динамичан и адаптиван систем способан да функционише у реалном времену.

Као што је приказано на *Слици 1*, трансформацију треба разумети као низ јасно дефинисаних фаза. Прва фаза обухвата структурне промене на нивоу друштва, државе и савеза. Овај први ниво обезбеђује основу за даљи развој и поставља темељ унапређеног концепта тоталне одбране. Након успостављања оптималне структуре система, следећа фаза јесте функционална трансформација. Нове и напредније функције треба да обезбеде ефикасније коришћење расположивих ресурса и оптимизују реаговање на свим нивоима, од појединца до друштва у целини. Способности које пружају технологије попут вештачке интелигенције од суштинског су значаја за овај процес. Коначно, трећи ниво представља друштво које разуме, познаје и прихвата нове токове у области безбедности.

Слика 1. Трансформација концепта тоталне одбране
у ери вештачке интелигенције



Извор: Илустрација аутора

Свака држава представља сложен систем, без обзира на то да ли је реч о малој, средњој држави или великој сили. Структура таквог система сама по себи је сложена. Међутим, добра институционална структура не гарантује нужно ефикасно функционисање система. То значи да функционални ниво мора представљати природну надоградњу добро структуриране државе, засновану на јасној расподели надлежности и ресурса. Последњи ниво, који се односи на друштво, можда је и најосетљивији. Без јавног прихватања и разумевања функција државних структура нема кохезије у систему. То представља један од најважнијих изазова у примени концепта тоталне одбране. Неразумевање улога појединаца, група, правних лица, великих државних система и других релевантних актера главни је извор недоследности у процесима планирања, организовања и остваривања концепта тоталне одбране. Један од потенцијалних извора кохезије јесте широка примена ресурса вештачке интелигенције на сва три нивоа трансформације разматрана у овом раду. Управо су структурна, функционална и друштвена трансформација концепта тоталне одбране неопходне за увођење вештачке интелигенције у овај концепт.

Вештачка интелигенција може се разумети као структурни трансформатор који треба да обезбеди нову логику управљања одбраном, али и да допринесе актуелизацији, оптимизацији и активацији парадигме предвидети–спречити–одговорити (*predict–prevent–respond*). У суштини, моћ алгоритма треба да постане централни део управљачке (*command & control*) инфраструктуре. Поред бројних предности, оваква надоградња доноси и већ познате ризике и ограничења, који су повезани са вештачком интелигенцијом. То су напади противничких система (*adversarial attacks*), манипулација подацима (*data poisoning*), аутоматизација одлука и етички ризици. У овом раду посебан нагласак стављен је на структурни фактор као елемент трансформације, док су функционални и друштвени фактори анализирани у мањој мери.

Структурна трансформација

Структурни ниво трансформације односи се на институционални концепт, нормативни оквир, поделу надлежности и способност државе да координише цивилне и војне ресурсе. Основу функционисања државе чине структура њених институција, органа власти и ресурса. Способност заједничког деловања у оквиру додељених надлежности ради остваривања најважнијих националних интереса и циљева представља најважнији императив. Структура је, такође, у основи концепта тоталне одбране. У традиционалним моделима Скандинавије, Израела и Швајцарске ова архитектура била је материјална, инфраструктурна и кадровска. Са вештачком интелигенцијом, она постаје информациона, мрежно структурирана и динамички адаптивна.

Европска унија (ЕУ), у документу *План трансформације одбрамбене индустрије (EU Defence Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defence Readiness)* из 2025. године, нагласила је значај брзине, агилности и процене ризика за одбрану. У документу се, такође, наводи да је ЕУ потребна темељна промена начина размишљања и процедура наслеђених из прошлости на свим нивоима, од држава чланица и индустрије, до институција ЕУ. Истакнути су структурни изазови као један од кључних фактора трансформације модела нове одбрамбене политике „*New Defense*“ која је заснована на лекцијама из Украјине и потенцијалу револуционарних технологија у домену одбране (ЕС 2025, 7).

Араја и Кинг (Araya и King 2022, 4), разматрајући утицај вештачке интелигенције на одбрану и безбедност, наводе да она представља структурну трансформацију природе националне безбедности. Студија

указује на потребу за већим усмерењем на развој и интеграцију напредних и трансформативних технологија, укључујући сајбер мреже и аутономне системе. Основу структуре таквих система чини вештачка интелигенција. Према Стајнму (Steinmo 2010), савремене државе функционишу као сложени адаптивни системи (*complex adaptive systems*). У свом истраживању он разматра трансформацију државе у политичкој, економској и друштвеној димензији.

Структурни фактор трансформације обухвата широк спектар активности од одбране базиране на развијеној индустрији, до алгоритамске архитектуре у којој институционални капацитет зависи од способности учења и предвиђања на основу података. Увођење вештачке интелигенције у концепт тоталне одбране отвара могућност за предиктивну процену ризика, управљање кризом у реалном времену, аутоматизовану анализу рањивости критичне инфраструктуре, оптимизацију логистике, мобилизације и подршке цивилног друштва. НАТО (NATO 2024) у својим концептима „цивилне спремности“ (*civil preparedness*) све више истиче потребу на отпорности заснованој на подацима (*data-driven resilience*), што структурни ниво тоталне одбране поставља у дигитални контекст. Истовремено, државе попут Финске и Естоније развијају моделе у којима је вештачка интелигенција део целовитог националног одбрамбеног система, укључујући сајбер команде, дигиталну идентификацију и координацију. Тако се структура тоталне одбране трансформише из система фиксних организацијских линија у архитектуру алгоритамски подржане интеграције, где је кључни ресурс податак.

Поред наведеног структурни фактор у трансформација концепта тоталне одбране подразумева прелазак са традиционалне, статичке и материјално оријентисане архитектуре ка динамички адаптивној, мрежној и алгоритамски подржаној структури. Процес се може разложити у неколико фаза. Прва фаза обухвата мапирање постојеће структуре, у којој треба да се идентификују институције, капацитети, ресурси и надлежности. Потом се процес наставља анализом критичних тачака у координацији цивилних и војних снага. Посебан поступак у овој фази треба да буде процена дигиталног и информационог капацитета државе, односно количине података који се прикупљају и обрађују и степена њихове употребе у процесу одлучивања. У другој фази потребно је да се изврши дефинисање нових принципа организације, односно нова или измењена структура. Та нова структура би требало да омогући прелазак на мрежну и алгоритамски подржану архитектуру, где је кључни ресурс информација. На овај начин би систем могао да учи и да на основу расположивих података даје процене

доносиоцима одлука у реалном времену. Последњи сегмент у овој фази би била потпуна интеграција цивилних, војних и приватних ресурса у један координисан систем.

Трећа фаза захтева је кључна у контексту алгоритамске отпорности; представља технолошку интеграцију. Реализује се увођењем вештачке интелигенције у управљање ризицима, сајбер безбедност, логистику, мобилизацију и подршку цивилном друштву. Ово се у пракси постиже развојем аутономних и аутоматизованих система који доприносе брзини и флексибилности. Последњи сегмент ове фазе би била креирање стандарда који би омогући координацију свих актера, како на националном нивоу, тако и шире. Четврта фаза би требало да тестира прилагођавање институционалних капацитета, пре свега кроз промене у организационом дизајну. Овде би морало да организационе јединице буду тестиране као што су напредни центри одлучивања, дигиталне команде, јединице за анализу података, и други напредни системи подржани вештачком интелигенцијом. После сегмента тестирања уследиле би промене у нормативном оквиру, које би обезбедиле флексибилне протоколе, бржи механизми одлучивања, легитимност интеграције нових актера. Последњи сегмент ове фазе би обухватили обука и развој људских ресурса за рад са технологијама и алгоритамским системима.

Претходно наведене четири фазе структурне трансформације се не завршавају имплементацијом већ је то само један циклус процеса који треба да представља стално тестирање, итерације надоградње и константно изучавање. Све то би довело до сталног унапређења алгоритама, процеса и институционалне структуре. Претходно наведено имплицира да структурна трансформација је процес који је константно траје, али и да суштински представља основну фазу у процесу трансформације концепта тоталне одбране.

Функционална трансформација

Функционални фактор у контексту трансформације концепта тоталне одбране али и спровођења алгоритамске отпорности представља оквирни механизми деловања и формат вертикалне интеграција система. Функционална трансформација тоталне одбране у добу вештачке интелигенције односи се на убрзану еволуцију процеса анализе, координације и оперативног деловања. Док су традиционални системи тоталне одбране били засновани на реактивном приступу, у коме институције одговарају на већ манифестоване ризике, интеграција алгоритамских система омогућава

постепени прелаз ка моделу у коме се криза идентификује и неутралише много пре него што постане оперативна претња. Као што показује Болман (Bollmann 2021) у студији о дигиталној трансформацији скандинавских одбрамбених структура, процеси командовања и управљања постали су зависни од потпуно нових облика повезивања података, сензорских система и предиктивних модела, који убрзавају темпо одлука и преобликују начин функционисања безбедносних механизма.

У скандинавским моделима тоталне одбране, дигитализација је већ довела до тога да вештачка интелигенција постане интегрални део свакодневних активности, од анализе ситуационе свести до координације цивилно-војних структура. Нови системи функционишу као „дигитални посредници“ (Guo and Zhang 2026) који обједињују податке из енергетских мрежа, јавних служби, сајбер система и војних платформи, стварајући функционалну целину који аутори описују као мрежно омогућену спремност (*network-enabled readiness*) (Khaledi and Saifoddin 2023). На тај начин класични модел, који је био зависан од хијерархијских линија командовања, се трансформише у мрежни систем који може да мења и прилагођава приоритете и правце деловања у реалном времену.

Предиктивна аналитика представља кључни аспект ове функционалне трансформације. Како показују истраживања о дигитализацији и управљању кризама у нордијским државама, алгоритми могу да анализирају токове информација од друштвених мрежа до сензорских система и да идентификују ризике у настајању, што омогућава да се ресурси усмеравају пре него што криза ескалира (Wrangle, Bengtsson and Brommesson 2024). Ово је значајна новина у односу на класичну тоталну одбрану, у којој систем реагује тек након што је претња испољена.

Мултидоменска повезаност постаје још једна карактеристика функционалне трансформације. Израелски модел дигитализоване одбране, описан у више отворених анализа, показује како системи засновани на машинском учењу интегришу обавештајне, оперативне и логистичке домене у јединствену платформу, што из корена мења оперативну функционалност и брзину реакције (Aravantos 2024). На овај начин, вештачка интелигенција не постаје само технолошки додатак постојећим структурама, већ функционално „језгро“ које омогућава да у реалном времену повезује цивилне службе, војне структуре и критичне инфраструктуре.

Додатни функционални аспект односи се на информациону и когнитивну одбрану. У анализама естонског модела, системи за рано откривање дезинформација, анализу емоционалних трендова и

препознавање координираних кампања постају стандард у савременим концептима тоталне одбране (Tererik et al 2022). Овде вештачка интелигенција делује као системска заштита која штити когнитивну безбедност друштва и институција.

У целини, функционална трансформација тоталне одбране у добу вештачке интелигенције представља прелаз са статичких, вертикалних и реактивних механизма на динамичке, мрежно организоване и предиктивно оријентисане системе деловања. У најширем смислу функционални ниво обухвата механизме деловања као што су мобилизацију, командовање, управљање кризама, комуникацију, логистику, инфраструктурну заштиту и операције у информационом, сајбер и когнитивном простору. Вештака интелигенција мења овај ниво кроз аутоматизацију, оптимизацију и интелигентно повезивање процеса.

Друштвена трансформација

Друштвена трансформација представља најсложенију и најдубљу димензију савремене тоталне одбране. Основни задатак ове трансформације изградња друштвене кохезије и унапређење алгоритамске културе безбедности. Док функционална и структурна трансформација описују промене у институционалним и оперативним механизмима, друштвена трансформација одражава промене у култури, вредностима, обрасцима понашања и односима између државе и грађана. Отпорност друштва није искључиво институционални капацитет, већ пре свега друштвена норма која се гради свесном безбедносном политиком и културом колективне одговорности.

У скандинавским и балтичким моделима, друштвена отпорност све више се заснива на дигиталној компетентности, транспарентности институција и поверењу грађана у механизме националне безбедности. Како показује Антес (Anthes 2015) у анализи Естоније, грађани постају активни учесници безбедносног система не кроз класичну мобилизацију, већ кроз учешће у дигиталним сервисима, сајбер вежбама и заједничким платформама за обраду информација. Овим се мења класични модел друштвене мобилизације: грађани не постају само корисници одбране, већ интегрални део њене когнитивне и информационе структуре.

Културна димензија ове трансформације огледа се у томе што дигитална писменост постаје нова основа безбедносне културе. У Естонији, Финској и Шведској, дигитална компетентност третира се као предуслов за

разумевање савремених ризика од дезинформација до сајбер операција. Развој ових компетенција не служи само индивидуалној безбедности грађана, већ и јачању укупне друштвене отпорности. Истраживање о цивилно-војној сарадњи у Шведској показује да управо поверење у институције и поверење у дигиталне системе представља темељ успешног деловања тоталне одбране (Tillberg, Berndtsson and Tillberg 2025).

У друштвеном смислу, вештачка интелигенција уводи нову димензију поверења. Поверење у алгоритме, њихову транспарентност и механизме надзора над њима постаје подједнако важно као и поверење у јавне институције. Ако се алгоритми доживљавају као непрозирни или пристрасни, могу нарушити легитимитет целокупног система одбране. Литература о стратешкој култури наглашава да државе ограничених капацитета морају градити културу безбедности у којој технологија и институције узајамно јачају поверење, док грађани активно учествују у заједничком систему отпора (Agustanto, Runturambi and Puspitasari 2025).

У целини, друштвена трансформација тоталне одбране у добу вештачке интелигенције подразумева развој културе у којој грађани, институције и алгоритамски системи делују у јединственој архитектури. Израелски концепт „наоружаног друштва“ (*society in arms*), скандинавски модел „народне одбране“ и балтичка идеја „дигиталног држављанина“ (*digital citizenship*) заснивају се на претпоставци да је друштвена мобилизација кључна за вишеслојну отпорност. Уместо класичног модела „друштва под оружјем“, развија се модел „друштва у алгоритму“, где грађани постају активни учесници когнитивне и информационе отпорности, а поверење постаје стратешки ресурс националне безбедности.

Допринос концепту тоталне одбране Републике Србије

Предлог унапређеног модела концепта тоталне одбране Републике Србије мора да буде заснован на реалним капацитетима државе, док истовремено следи принципе алгоритамске отпорности који су већ видљиви у успешним нордијским, балтичким и израелским оквирима. Полазећи од специфичности српског безбедносног окружења, цивилно-војне инфраструктуре и нивоа дигиталне трансформације друштва, модел тоталне одбране мора бити постављен као интегрисана архитектура која обједињује државне институције, приватни сектор, академску заједницу и грађане у јединствен систем отпорности. Овај модел не треба да буде копија страних

решења, већ прилагођавање најбољих пракси које су потврђене у нордијском и балтичком региону на услове Србије, имајући у виду њену неутралност, геополитички положај, политички и правни поредак.

Кључна претпоставка новог модела мора да буде то да тотална одбрана није само механизам реакције на кризе, већ систем непрекидне заштите. Србија већ поседује делове оваквог система у оквиру сектора безбедности, обавештајних служби, цивилне заштите и инфраструктурних оператора, али они делују фрагментирано, са ограниченом разменом података и различитим нивоима дигитализације. Увођење вештачке интелигенције може да омогући премошћавање ових институционалних подела стварањем интегрисаног „друштвено-безбедносног екосистема“ који функционише на основу предиктивне анализе и динамичке координације.

Први елемент предложеног модела би било одређивање институције у чијој надлежности би био развој и имплементација овог концепта. Постојећи модел који предвиђа надлежност Министарства одбране, сасвим извесно не може обезбедити савремени приступ тоталној одбрани по моделу ангажовања читавог друштва (*Whole of Society Approach*). Успостављање Националног центра за развој концепта тоталне одбране, који би функционално био орган Владе са јасно дефинисаним надлежностима и ресурсима, омогућило би интеграцију и представљао својеврсно чвориште за усмеравање деловања државних и друштвених капацитета. Центар не би био само техничка институција, већ аналитичко-командна структура слична финском NCSC-FI (*National Cyber Security Centre Finland*) или естонском CERT-EE (*Küberintsidentide käsitlemine CERT-EE*). Био би задужен за прикупљање података из више сектора — војног, политичког, информационог, енергетског, телекомуникационог, јавног здравља, сајбер домена и образовања, ради изградње јединственог националног оквира ситуационе свести. Србија има административни капацитет да формира овакво тело, јер већ постоје институције као што су Канцеларија за информационе технологије и е-Управу, Регулаторно тело за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова, али је неопходно њихово структурно повезивање.

Други елемент односи се на увођење вештачке интелигенције у подршци цивилно-војне координације, што је кључна лекција из шведског и норвешког модела. Србија формално има развијене механизме цивилно-војне сарадње, али они углавном функционишу у контексту ванредних ситуација. У добу вештачке интелигенције ова координација мора постати континуирана, заснована на алгоритамским системима који прате статус ресурса, људства, критичне инфраструктуре и комуникационих токова. Ово

би омогућило да се механизми одбране активирају без кашњења, а структура одлучивања постане флексибилнија. Систем интеграције вештачке интелигенције развијао би се у складу са представљеним концептом структурних, функционалних и друштвених фактора.

Трећи елемент модела односи се на изградњу националне когнитивне одбране, која представља најосетљивији сегмент алгоритамске отпорности. Србија је последњих година изложена дезинформацијама, сајбер нападима, политичким утицајима и кампањама које циљају јавни дискурс. У складу са искуствима Естоније, неопходно је развијати систем који комбинује алгоритамску детекцију манипулативних садржаја, брзу реакцију државних институција и програме едукације. Овде је посебно важно повезати медијске куће, научне институте и безбедносне структуре у мрежу која функционише као национални филтер когнитивне безбедности. Србија већ поседује капацитете у овој области, али они нису централизовани нити формално интегрисани у оквир одбране.

Четврти елемент је развој етичког, правног и регулаторног оквира који ће омогућити безбедну примену вештачке интелигенције. У том смислу, Србија се може ослонити на искуства ЕУ, Међународне телекомуникационе уније (*International Telecommunication Union – ITU*) и Организације Уједињених нација за образовање, науку и културу (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*), али и прилагодити правила специфичностима своје безбедносне културе. Кључно је дефинисати протоколе одговорности, стандарде транспарентности и механизме надзора над алгоритамским системима како би се спречиле злоупотребе и изградило поверење грађана. Без ове димензије, чак и најбољи технички систем остаје без друштвене легитимности.

Пети елемент односи се на улогу приватног сектора, који је неизоставан у свим модерним моделима тоталне одбране. Србија има развијену индустрију информационо-телекомуникационих технологија (ИКТ), растући број „стартапа“ и више универзитета који се баве машинским учењем. Сви ови актери морају бити укључени у архитектуру одбране као партнери, а не као спољни ентитети. Фински и естонски модели показују да приватни сектор постаје носилац кључних сегмената алгоритамске инфраструктуре, од сајбер заштите до предиктивних система. Србија има капацитет да развије сличан приступ уз институционалну подршку и финансирање кроз циљане програме.

На крају, предложени модел тоталне одбране Србије треба да буде заснован на идеји да је отпорност друштва нераскидиво повезана са

технологијама које се брзо развијају. Уместо да се ослања на класичне концепте мобилизације, нови модел треба да развија алгоритамски подржане механизме сарадње, предвиђања и заштите, који ће омогућити Србији да одговори на сложене ризике савременог безбедносног окружења. Овим приступом Србија може да изгради систем који није само адаптиван, већ и стратешки флексибилан, и који уместо реаговања нуди проактивно управљање безбедношћу.

Закључак

Рад полази од тезе да убрзани развој вештачке интелигенције суштински трансформише концепт тоталне одбране, померајући га са класичног цивилно-војног модела ка интегрисаном систему алгоритамске отпорности. Анализом теоријских оквира, као и компаративних искустава нордијских и балтичких држава, показано је да тотална одбрана у 21. веку више не може бити схваћена искључиво као механизам реакције на оружану агресију, већ као динамички, мултидоменски и друштвено укорењен систем управљања ризицима.

Кључни резултати рада указују да вештачка интелигенција не делује само као технолошка подршка постојећим одбрамбеним структурама, већ као структурни фактор који мења саме основе организације, функционисања и правне уређености концепта тоталне одбране. У том смислу, увођење концепта алгоритамске отпорности омогућава прелазак са реактивне на проактивну логику одбране, у којој се претње идентификују, анализирају и неутралишу пре него што ескалирају у отворену кризу.

Анализа три нивоа трансформације – структурног, функционалног и друштвеног – указује да је одрживост тоталне одбране 2.0 условљена њиховим истовременим и усклађеним развојем. Структурна трансформација обезбеђује институционалну и нормативну основу, функционална трансформација омогућава ефикасно деловање у реалном времену, док друштвена трансформација обезбеђује легитимитет, поверење и кохезију без којих ни најнапреднији алгоритамски системи не могу бити делотворни.

Посебан допринос рада огледа се у формулисању предлога унапређеног модела тоталне одбране Републике Србије, заснованог на принципима савремене успешне праксе алгоритамске отпорности, али

прилагођеног националним специфичностима, институционалним капацитетима и геополитичком положају државе. Предложени модел указује на неопходност интеграције државних институција, приватног сектора, академске заједнице и грађана у јединствен систем, у којем подаци, алгоритми и људски ресурси делују синхронизовано.

Истовремено, рад указује и на ограничења и ризике примене вештачке интелигенције у области тоталне одбране, укључујући питања алгоритамске пристрасности, сајбер рањивости, етичке одговорности и очувања демократске контроле. Управо из тог разлога, алгоритамска отпорност не сме бити сведена на технократски пројекат, већ мора бити праћена јасним правним оквиром, транспарентношћу и континуираном едукацијом читавог друштва.

Може се констатовати да тотална одбрана 2.0 представља еволутивни одговор на комплексне безбедносне изазове савременог доба, у којем се границе између мира и рата, физичког и дигиталног, државе и друштва све више бришу. У том контексту, вештачка интелигенција постаје кључни катализатор нове стратешке логике одбране, али њена ефективност зависи од способности државе да је интегрише у кохерентан, легитиман и друштвено прихваћен систем.

Будућа истраживања требало би усмерити на емпиријску анализу имплементације алгоритамске отпорности, развој индикатора њене ефикасности, као и на компаративна проучавања различитих националних модела у контексту регионалне и колективне безбедности. На тај начин, концепт тоталне одбране може да настави свој развој као релевантан и одржив одговор на изазове безбедности у добу вештачке интелигенције.

Превод са енглеског на српски језик: аутори

Dr. Veljko Blagojević's part of this paper present findings of a study developed as a part of the research project "Serbia and challenges in international relations in 2026", financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, and conducted by Institute of International Politics and Economics, Belgrade, during the year 2026.

Bibliography / Библиографија

- Agustanto, Pulung, Arthur Josias Runturambi, and Puspitasari. 2025. "Potential Cultural Strategy for Preventing National Resilience from Terrorism in Indonesia". *Enrichment: Journal of Multidisciplinary Research and Development* 3 (3): 601–615.
- Angstrom, Jan, and Kristin Ljungkvist. 2024. "Unpacking the varying strategic logics of total defence". *Journal of Strategic Studies* 47 (4): 498–522. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402390.2023.2260958>.
- Anthes, Gary. 2015. "Estonia: A model for e-government". *Communications of the ACM* 58 (6): 18–20. DOI: <https://doi.org/10.1145/2754951>.
- Aravantinos, Elias. 2025. "The Fusion of Technology and Defense: Israel's Military-Technology Complex". *Strategy International*. November 21. <https://strategyinternational.org/2024/11/21/publication150/>.
- Araya, Daniel, and Meg King. 2022. *The Impact of Artificial Intelligence on Military Defence and Security*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.
- Bollmann, Anders Theis. 2021. "Danish Defense Transformation and the Technopolitics of Relevant Military Contributions". *Scandinavian Journal of Military Studies* 4 (1): 62–77. DOI: <https://doi.org/10.31374/sjms.60>.
- Buzan, Barry, and Ole Waever. 2003. *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [EC] European Commission. 2025. EU Defence Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defence Readiness, COM(2025) 845 final. Brussel, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. November 19. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/513de692-d08c-40cc-80c3-cb6611ace178_en?filename=EU-Defence-Industry-Transformation-Roadmap.pdf.
- Freedman, Lawrence. 2013. *Strategy: A History*. London: Oxford University Press.
- Gray, Colin S. 1999. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Grigalashvili, Vepkhvia. 2023. "Total Defence: A Comprehensive Approach to National Defence Governance". *International Journal of Scientific and Management Research* 6 (5): 240–248.
- Guo, Shesen, and Ganzhou Zhang. 2026. "Chronicling transitions in Baltic media: a longitudinal topic analysis of The Baltic Times' coverage from the post-

- Soviet era to European integration (1998–2024)". *Journal of Baltic Studies* 57 (2): 423–454. DOI: <https://doi.org/10.1080/01629778.2025.2587631>.
- Ilcic, Andrés, Miguel Fuentes, and Diego Lawler. 2025. "Artificial intelligence, complexity, and systemic resilience in global governance". *Frontiers in Artificial Intelligence* 8: 1562095. DOI: <https://doi.org/10.3389/frai.2025.1562095>.
- Jones, Derek, and Bryant Love. 2022. "Resilience and Resistance 2.0: initial lessons of Ukraine and the implications of resilience and resistance efforts to deter and respond to invasion and occupation by revisionist powers". *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* XLVIII (3): 21–40. DOI: <https://doi.org/10.48269/2451-0718-btip-2022-3-001>.
- Jordan, Józef W. 2024. "Evolution of the concept of total defence in the Baltic". *Rozprawy Społeczne/Social Dissertations* 18 (1): 315–344. DOI: <https://doi.org/10.29316/rs/188761>.
- Khaledi, Arian, and Amirali Saifoddin. 2023. "Three-stage resilience-oriented active distribution systems operation after natural disasters". *Energy* 282: 128360. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.energy.2023.128360>.
- Linkov, Igor, and Benjamin D. Trump. 2019. *Risk, Systems and Decisions*. Cham: Springer.
- Linkov, Igor, Benjamin D. Trump, and William Hynes. 2019. *Resilience-based Strategies and Policies to Address Systemic Risks*. September 9. [https://one.oecd.org/document/SG/NAEC\(2019\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/SG/NAEC(2019)5/en/pdf).
- [NATO] North Atlantic Treaty Organization. 2024. "Resilience, civil preparedness and Article 3". November 13. <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3>.
- Noyes, Alexander, and Jesse R. Humpal. 2025. "Why the US needs a total defense strategy based on resilience". *Brookings*. October 21. <https://www.brookings.edu/articles/why-the-us-needs-a-total-defense-strategy-based-on-resilience/>.
- Radanliev, Petar, Omar Santos, and Uchenna Daniel Ani. 2025. "Generative AI cybersecurity and resilience". *Frontiers in Artificial Intelligence* 8: 1568360. DOI: <https://doi.org/10.3389/frai.2025.1568360>.
- Saxi, Håkon Lunde, Bengt Sundelius, and Brett Swaney. 2020. "Baltics Left of Bang: Nordic Total Defense and Implications for the Baltic Sea Region". *Strategic Forums*. January. <https://digitalcommons.ndu.edu/strategic-forums/9/>.
- Simpson, Jacob, Rudolph Oosthuizen, Sondoss El Sawah, and Hussein Abbass. 2021. "Agile, Antifragile, Artificial-Intelligence-Enabled, Command and Control". *arXiv*: 2109.06874. DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2109.06874>.

- Steinmo, Sven. 2010. *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Sundelius, Bengt, and Jan Eldeblad. 2023. "Societal Security and Total Defense: The Swedish Way". *PRISM* 10 (2): 92–111.
- Teperik, Dmitri, Solvita Denisa-Liepniece, Dalia Bankauskaitė, and Kaarel Kullamaa. 2022. *Resilience Against Disinformation - A New Baltic Way to Follow?*. Tallinn: International Centre for Defence and Security.
- Tikk, Eneken, Kadri Kaska, and Liis Vih. 2010. *International Cyber Incidents: legal considerations*. Tallinn: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCD COE).
- Tillberg, Lotta Victor, Joakim Berndtsson, and Peter Tillberg. 2025. "Navigating Collaboration: Understanding Civil-Military Interactions in Swedish Total Defence From a Security Network Perspective". *Scandinavian Journal of Military Studies* 8 (1): 40–56. DOI: <https://doi.org/10.31374/sjms.288>.
- Van Vark, Annelies. 2025. "NATO: total defence 2.0". *Leiden University*. June 23. <https://www.leidenlawblog.nl/articles/nato-total-defence-2-0>.
- Walker, Brian, C. S. Holling, Stephen R. Carpenter, and Ann Kinz. 2004. "Resilience, Adaptability and Transformability in Social–ecological Systems". *Ecology and Society* 9 (2): 5. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-00650-090205>.
- Warsaw Institute. 2018. "The Swedish 'Total Defence'". June 15. <https://warsawinstitute.org/swedish-total-defence/>.
- Wrange, Jana, Rikard Bengtsson, and Douglas Brommesson. 2024. "Resilience through total defence: Towards a shared security culture in the Nordic–Baltic region?". *European Journal of International Security* 9 (4): 511–532. DOI: <https://doi.org/10.1017/eis.2024.15>.

Composition of casualties in the war in Ukraine as an element of war propaganda

Luis V. PÉREZ GIL¹

Abstract: The war in Ukraine is the largest conflict in Europe since World War II. In 2026, it entered its fifth year of large-scale hostilities, characterized by the massive use of long-range fire, missiles, and unmanned aerial vehicles of all types. These munitions are deployed along the front line and in the immediate rear, creating extensive areas on both sides known as “kill zones” and almost completely blocking mobility. They are also used extensively at the strategic level to undermine the enemy’s will to win. This scenario, at all three levels of combat – strategic, operational, and tactical – results in numerous casualties, but unlike in previous conflicts, the majority of casualties are combatants, with comparatively few civilians. In a war of attrition, both sides are careful to suppress their own casualty figures while inflating those of the enemy their public statements toward promoting their objectives in the conflict. Therefore, it is essential to undertake an analysis and draw appropriate conclusions about this conflict, particularly regarding the impact of casualties on the cognitive domain.

Keywords: War in Ukraine, casualties in conflicts, civilian victims of conflicts, war of attrition, war propaganda.

Introduction

In conflict studies, there is an aphorism that states “The first casualty of war is truth”, attributed to the Greek tragedian Aeschylus (525–456 BC), who participated in the war against the Persian Empire. It is evident that armed conflicts always cause casualties in the form of combatants killed, wounded, or missing, as well as civilians in the same circumstances, mass displacements of

¹ Associate Professor, University of La Laguna, San Cristóbal de La Laguna; Senior Analyst, Spanish Institute for Strategic Studies, Madrid, Spain. E-mail: lvperezg@ull.es, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7512-2211>.

population as refugees, and prisoners of war, who face their own painful vicissitudes and who, in many cases, end up joining the aforementioned categories, despite the advances that have been made in the development of contemporary International Humanitarian Law (IHL).

Casualties in war are closely linked to morale of the military and the population and the will to win, and consequently, they are handled differently when they are favourable than when they are not. Abundant scientific literature even links social tolerance of casualties with the perception of success in the ongoing conflict (see Gelpi, Feaver, and Reifler 2009; Althaus et al. 2014; Haigh 2025; Levy 2025). If there are at least two sides in a war, the situation becomes more complex when more parties are involved. Thus, as professor Antonio Alonso Marcos of CEU San Pablo University in Madrid recently stated, if a conflict drags on, it becomes a matter of “more propaganda than information” (*Negocios TV* 2026).

The war in Ukraine, which began with the Russian invasion on February 24, 2022, is the largest conventional conflict in Europe since the end of World War II. That global conflict resulted in a staggering 56 million deaths, a human catastrophe of unprecedented proportions. The Ukrainian conflict is now in its fifth year of large-scale hostilities, with the Russian and Ukrainian forces making extensive use of artillery fire and long-range weapons of all types (see Pukhov 2025a). These munitions are used extensively along the front lines and in the rear, creating vast areas on both sides known as „kill zones” (Pukhov 2025b). These zones extend up to 20 kilometers on each side, and continue to widen as the flight range of first-person view drones (FPV) increases. However, they are also used intensively at the strategic level, in conjunction with large-scale missiles of all types (land-based, air-launched, and naval) But they are also used to destroy the enemy’s will to win (Pérez Gil 2025).

This conflict scenario entails an extremely high number of casualties, comparable to conflicts as militarily intense as they were brutal toward the civilian population, such as the Korean or Vietnam wars, with millions of civilian deaths. However, compared to previous conflicts and even to other simultaneous ones, such as those currently taking place in Gaza, Lebanon, and Iran, the vast majority of casualties in the war in Ukraine are combatants, with civilian casualties occurring to a much lesser extent (see Crawford 2025). However, this proportion is shrinking due to the increasingly intense attacks on civilian infrastructure by both sides.

With the prospect of a protracted war, Russian and Ukrainian authorities have been careful to withhold accurate data on their own casualties, minimizing them as part of their war strategic communication (STRATCOM) (see Paul 2011; Frost and Michelson 2017). At the same time, however, they exaggerate enemy casualties as part of psychological operations (PSYOPS) (see Géré 1997; Pomerantsev 2019), first targeting their own audiences, but also those of Western countries, which are the ones sustaining Ukraine's war effort in its unequal struggle against Russia. Nonetheless, war propaganda and disinformation also create unease and uncertainty among citizens on both sides regarding the fate of their relatives who are on the front lines or taking part in military operations. These effects are also felt in fundamental areas such as recruitment: in the case of Russia, and currently in the case of Ukraine, this has driven men fit for military service to flee, a circumstance that undoubtedly impacts the ability to sustain combat operations in a war of attrition. Social media is currently flooded with videos of men and women resisting mobilization on the streets of Ukrainian cities. These reactions appear to be spontaneous, a consequence of the profound exhaustion of a population worn down by a prolonged war with no end in sight (see Ombudsman of Ukraine 2026) —a conflict in which the numbers of dead, wounded, and missing rise daily, and where Ukrainian citizens continue to flee the country, creating a genuine demographic crisis for the nation's future, as will be analyzed later. However, the impact of Russian psychological operations, especially in areas with greater Russian-speaking influence, cannot be ruled out. These issues are directly linked to the debate regarding the resilience of the most advanced societies (so-called post-heroic societies) versus societies that embrace war as part of their existential dynamic (see Todd 2024). It certainly requires separate study in the context of the Russian-Ukrainian conflict.

Therefore, this article presents a data analysis of casualties in the war in Ukraine, aiming to show the structure of the casualty data used by the conflicting parties and how they manipulate those numbers in war propaganda. It also aims to show and explain the sources of the data on casualties, as well as to reveal the ways in which such data are used.

It is necessary to clarify from the outset the significant limitations this study faces. First, there is a lack of reliable sources on casualties for both sides, as explained later. Whenever possible, the most recent data published by Russian and Ukrainian authorities on their websites and social media platforms have

been used. Second, there are restrictions on the information held by the International Committee of the Red Cross (ICRC) when acting in its role as mediator in the exchanges of prisoners of war (POW), wounded (WIA), killed in action (KIA), and civilians agreed upon by the two sides. This also applied to specialized UN agencies, despite the regular public reports they release on the consequences of the Russian-Ukrainian conflict, both in terms of casualties and refugees. Whenever possible, we have attempted to verify this information through private conversations with officials, as this allows us to compare data obtained from public reports and social media. However, a high degree of uncertainty remains and will need to be reassessed as new data emerges.

Last but not least, rigorous scientific analyses have not been conducted yet. Recently, the prestigious American academic John Mearsheimer, professor at the University of Chicago, referred to a Center for Strategic and International Studies in Washington (CSIS) report on casualties in the war in Ukraine (which attributes 405,000 Russian and 150,000 Ukrainian deaths), stating that “this does not reflect the reality of the fighting; these numbers make no sense. The Ukrainians have suffered a million deaths since February 2022” (*Glenn Diesen Channel* 2026). Then he stated that “when war breaks out, the propaganda machines of both sides are immediately set in motion; in the end, the truth disappears from the picture and propaganda takes on enormous importance”, recalling the case of the use of casualties in the Vietnam War under the Johnson Administration in the 1960s (on this point, see again Gelpi, Feaver and Reifler 2009). Indeed, as professor Andrés de Castro García of the National University of Distance Education (UNED) in Spain has also written: “In most analyses carried out on international relations in Spain and elsewhere in the West, the mistake is made of confusing truth with will, even going so far, in many cases, as to deny the existence of an objective and identifiable truth.” (De Castro García 2026). Thus, its impact on advanced Western societies remains an outstanding issue in academia, despite some efforts being made in this regard.

Therefore, in this article we have applied a deductive method based on information such as lists of victims published by Russian and Ukrainian authorities, reports from international organizations (ICRC, UN agencies), expert documents, and other open sources. As a general rule, we have prioritized data verified or audited by international organizations, as well as information that has been discussed with those officials. With this information, we attempt to establish objective counting criteria on this issue to facilitate subsequent studies

as new empirical data emerges. This will likely not be fully achieved until the conflict ends and official archive reports begin to surface.

The Russian invasion: application of rules of engagement and International Humanitarian Law

The Kremlin initially framed the invasion of Ukraine as a repeat of Operation Danube, the invasion of Czechoslovakia in August 1968, in which Soviet forces carried out a massive coup with the aim of overthrowing the government, applying the new doctrine of limited sovereignty (the Brezhnev Doctrine) (see Jones 1990). At that time, the Czechoslovak government surrendered, and its armed forces remained in their barracks—it should be recalled that they were part of the same Soviet bloc. It was the population that responded unsuccessfully to the occupation by Warsaw Pact forces, which entered with half a million troops. The West was either unable or unwilling to react because, ultimately, the spheres of influence agreed upon between the two superpowers during the Cold War were respected. Consequently, the occupying forces prevailed, casualties were minimal, and the previous state of affairs was restored with the imposition of new leaders subservient to Moscow (see the collective work of Bischof, Karner and Ruggenthaler 2010).

Conversely, on February 24, 2022, the Russian military command planned an intervention in Ukraine with a force of no more than 120,000 troops—calculated from the number of Battalion Tactical Groups, or BTG, that participated in the invasion in the first days (see Fox 2022)—, equipped with light gear, lacking fire support, and operating under restrictive rules of engagement (ROE) aimed at preserving the safety of the civilian population. This decision stemmed from the Kremlin's approach to Russian-Ukrainian relations, as President Vladimir Putin outlined in an article published on the Kremlin website on July 12, 2021 (Putin 2021). Therefore, the primary objective was to subdue the Ukrainian government, seize control of the country, and bring it back under Moscow's influence. Undoubtedly, this also entailed the annexation of Donbas, whose separatist republics had been formally recognized just three days before the start of the Russian invasion (Dacoba Cerviño 2022; Pardo de Santayana 2022). With these actions, they believed they could halt NATO's expansion into the former Soviet republics (Georgia, Moldova, and Ukraine). It

is important to note that, from the Russian perspective, the three Baltic states were already outside the Soviet Union before its collapse. Therefore, their status was not in question. However, this view has been shifting among Russian elites as Ukrainian attacks against the Russian interior through these territories increase, primarily targeting Saint Petersburg and the Leningrad region.

To understand the development of the conflict, several key factors must be considered. First, even before the invasion began, the Ukrainian government had the support of NATO countries. The United States and United Kingdom, in particular, had been providing equipment and training to Ukrainian forces, as well as vast quantities of military equipment, technical staff, intelligence, and cybersecurity support (Lewis 2022). Second, despite some initial demands, the Ukrainian government remained in power, and President Volodymyr Zelenskyy not only did not leave the country but also remained at the helm during the critical first days and weeks. Third, after the initial clash, the Ukrainian forces managed to regroup and began attacking the Russian columns, which were marching unprotected because their movements were based on rapid advance rather than the destruction of the enemy army, which they believed would not react as it did. These are the lessons of the early days of the war in Ukraine (Pukhov 2024).

This description is significant because it allows us to understand the heavy losses suffered by Russian forces during the first weeks of the war, especially in the north of Ukraine. These were actions aimed at occupying Kyiv, in an encircling maneuver that failed from the outset due to the inability to land air assault forces at Antonov-Hostomel Airport, located northwest of the Ukrainian capital. There, the immediate reaction of two Ukrainian infantry brigades, along with the concentration of heavy artillery fire against the airport runways, which was in Russian hands, thwarted the attempt to repeat the occupation of Prague carried out in the early hours of August 21, 1968 (Pazderka 2019).

While Ukrainian forces were engaging the Russian vanguard along their various lines of advance, they also began systematically and in a coordinated manner attacking the rear lines. These actions resulted in significant casualties among the best-trained Russian units, particularly the Airborne Forces (VDV in Russian) and special operations forces, rapidly diminishing their fighting capacity—it is conventionally estimated that a casualty rate exceeding 30% renders a military unit inoperable. In those early days, casualties were in the dozens and then in the hundreds, but the conflict was expected to be short (Pukhov 2024).

However, the failure of the Russian invasion plan led to a swift information blackout regarding their own casualties, while reports were issued about the progress of their units. These advances could only be sustained for a short time in southern Ukraine, where the Russian-speaking population was concentrated and where a significant pro-Russian fifth column operated, facilitating the mobility of Russian forces deployed from Crimea (Larys 2024). In mid-March 2022, Russian forces were blocked in their advance towards Kyiv, Kharkiv and Odesa, casualties and material losses were mounting, and the first accusations of war crimes began to emerge (see Fox 2022). On March 2, 2022, the Russian Ministry of Defense published its first official casualty report since the beginning of the war, reporting 498 KIA and 1,597 WIA, and on March 25, the second: 1,351 KIA and 3,825 WIA (*Kommersant* 2022).

Unable to seize control of the Ukrainian capital, in early April 2022 Russian forces withdrew from northern Kyiv into Belarus, as well as from the northeastern oblasts of Chernihiv and Sumy into Russian territory. Their objective was to concentrate on rapidly capturing all of eastern and southeastern Ukraine, namely the Donbas region, plus the oblasts of Kharkiv, Kherson, and Zaporizhzhia. During the summer, fierce battles raged for control of the Azov Sea coastline in the cities of Volnovakha, Mariupol, Lysychansk, Popasna and Severodonetsk, where casualties mounted rapidly, again among Russian special forces and naval infantry. This was due to command decisions aimed at achieving quick victories in an attempt to end the conflict as swiftly as possible. On June 11, 2022, the Ukrainian Ministry of Defense reported that they had suffered 10,000 KIA, 30,000 WIA and 7,200 missing in action (MIA), of which 5,600 were recognized as POW (*BBC* 2022).

Intensification of the Russian-Ukrainian conflict: mobilization and increased casualties

During this period, the massive use of artillery fire led to the destruction of cities and population centers, where Ukrainian forces held their ground, thus becoming military targets. This dynamic of combat has continued to the present day, exacerbated by the use of increasingly heavier aerial munitions (FAB-1500 and FAB-3000 bombs). Their widespread use resulted in a significant increase in military casualties because their objective is to bury defenders in their well-

protected positions under tons of rubble. These tactics that have persisted throughout the conflict.

The Ukrainian Armed Forces called up 400,000 reservists, enabling a rapid expansion of military units, while Russian forces began relying on volunteers, especially Cossacks and Chechens, that had paramilitary units at their disposal that could be rapidly mobilized. However, personnel attrition was becoming critical on the Russian side. In September 21, 2022, the Russian Ministry of Defense released its third casualty report, stating a total of 5,937 KIA since February 2022 (*Rossiia-24* 2022). In the autumn of 2022, the lack of personnel in the area of operations forced Russian forces, first to withdraw from Kharkiv in the face of the advance of highly mobile Ukrainian units, and then to retreat from the western bank of Kherson, given the difficulty of holding their position with the bridges over the Dnieper River at their backs under constant enemy fire. Significantly, both operations were completed with few casualties at a time of exhaustion for units on both sides.

In September 2022, the Kremlin decided to mobilize 300,000 reservists to replenish units and replace casualties, concentrating almost all of its ground forces in southeastern Ukraine. Simultaneously, various voluntary recruitment procedures were activated, which continue to this day, based on strong socioeconomic incentives, with an average of 20,000 to 30,000 new recruits joining the ranks each month. In December 21, 2022, an Armed Forces expansion program was announced, creating a large number of new units, primarily ground forces, and the number of units has been increasing (Pérez Gil 2024) —according to public information from both sides, in the summer of 2026, the Russian Joint Forces Group in Ukraine comprised approximately 650,000 personnel, in addition to a mobile reserve of 150,000 men on Russian territory.

The fierce urban battles such as those at Bakhmut (2023)², Avdiivka (2024), Pokrovsk (2025), and Konstantinovka and Kupyansk (2026), the Ukrainian offensive in Zaporizhzhia (summer 2023), and the limited operation against Kursk (summer 2024), each resulting in tens of thousands of combat casualties, have resulted in hundreds of thousands of deaths, making it impossible to definitively

² Following the capture of the city of Bakhmut on 25 May 2023, Evgeny Prigozhin, leader of the private military company (PMC) Wagner Group stated that his organization had suffered more than 20,000 KIA and that Russian forces had at least 120,000 KIA, although the Ministry of Defense kept that data confidential.

determine the exact toll on either side. On February 25, 2024, President Zelenskyy declared that Ukrainian forces had suffered 31,000 KIA, on December 8, 2024 reported 43,000 KIA and 370,000 WIA (Armstrong 2024), and he added that since September 2024 “Russia has been losing military personnel on the battlefield at a ratio of 5 and even 6 to 1 compared to us” (*Kyiv Post* 2024). On February, 16, 2025, he updated the figures to 46,000 KIA, and 380,000 WIA, as well as „tens of thousands” of MIA (*NBC News* 2025). It is not possible to verify this information and, as we will see later, it is not consistent with the rates of corpse exchange, although by that time the casualties on both sides totalled hundreds of thousands of dead and wounded.

Consequently, from 2024 onward, information based on monitoring obituaries published in newspapers and on social media, analysing official mortality statistics, and counting individual graves in satellite images of cemeteries—which were constantly increasing in capacity—became secondary methods. For war propaganda, these methods were no longer useful in the face of the evidence of a massive volume of casualties.

It is important to point out at this juncture that there are legal limits to the use of force in conflicts that are not being respected in this war. Examples include the execution of surrendered or wounded servicemen (a violation of the principle of distinction), the killing of exhausted soldiers under attack by remotely piloted aircraft (the precautionary principle), and the use of excessive means such as thermobaric munitions or the use of massive aerial bombing against soft targets to achieve a military objective (the principle of proportionality) (Crawford and Pert 2024). However, it can also be argued that this is not a systematic approach by the belligerents, who are aware that in a protracted war, the tide of the conflict can swing one way or the other. Consequently, practice resolves the struggle between Hobbes, Machiavelli, and Clausewitz on one side and Saint Augustine, Saint Thomas Aquinas, and Francisco de Vitoria on the other, in favour of the latter, although it is unlikely that those responsible for war crimes will be held accountable when the end comes, as the history of armed conflicts teaches us.

On the war propaganda front, on October 22, 2025, President Zelenskyy stated that Russian forces had suffered 1,300,000 casualties from the beginning of the war, a figure that included both dead and wounded (Jones and McCabe

2026)³. However, Western media quickly countered that the death toll was 1,200,000, but this is part of the PSYOPS of one of the sides in the conflict —this issue deserves a separate study. On December 16, the Ukrainian president stated during a speech in the Dutch parliament that Russian forces were suffering an average of 30,000 deaths per month (Zelenskyy 2025), and on February 4, 2026, he asserted that the total number of Russian deaths was 800,000, while Ukrainian losses amounted to 55,000, both figures dating back to February 2022 (*France-2* 2026). These statements were repeated as the fall of the city of Konstantinovka loomed in June 2026. That information cannot be verified at this time, but there is a significant inconsistency with the data analysed later. It is worth noting at this point that during the Donbas conflict from 2014 to 2021, Ukrainian authorities consistently underreported their own casualties.

In the case of MIAs, on November 26, 2024, Russian Deputy Defense Minister Anna Tsivilyova acknowledged during a Duma meeting with parliamentary representatives on support for female military personnel involved in the special military operation and their families that 48,000 members of her own military personnel were missing. However, as was noted at the meeting, Russian authorities consider this type of information confidential and therefore subject to state secrets regulations (cited in Trevelyan 2024). On the Ukrainian side, in April 2025, the Commissioner for Missing Persons, Artur Dobroserdov, mentioned the figure of 63,000 missing persons. On 26 February 2026, he stated that there were 90,000 Ukrainian citizens registered in official records as missing “under special circumstances” (a euphemism for MIA), and claimed that the vast majority were military personnel and members of security agencies such as the National Guard, the Border Guard, the Security Service of Ukraine (SBU), and the Ministry of Internal Affairs (cited among others in *Ukrainska Pravda* 2026).

In the realm of Russian disinformation, on August 20, 2025, a group of hackers associated with Russian intelligence services (Killnet, Palach Pro, User Sec, and Beregini) announced the theft of files from the Ukrainian General Staff containing information on their casualties in the conflict: 1,721,000 between KIA and MIA. They also published a list of casualties from previous years: 118,500 in 2022; 405,400 in 2023; 595,000 in 2024; and 621,000 in 2025. And they

³ Their study, published on January 27, 2026, estimates between 275,000 and 325,000 deaths among Russian forces and between 100,000 and 140,000 on the Ukrainian side since February 24, 2022.

claimed that the data revealed “the true extent of Ukraine’s military casualties during the ongoing special military operation” (*Pravda.ru* 2025). Ten months later, on June 25, 2026, another pro-Russian hacking group led by Palach Pro and NoName057 published new information supposedly based on data stolen from Ukrainian public institutions that would raise the figure to 2,4 million dead, of which more than 400,000 were in 2026. Apart from other data on mercenaries, about 5000 dead —most of them South American (*Izvestia* 2026). Again, this data lacks any verification and its affiliation does not allow it to be taken into consideration. On the Russian side, a particular case is the participation of North Korean forces in the defensive operations in the Kursk region, as well as in the subsequent clearing and demining operations, which had their own casualties —it is estimated that there are between 2,300 and 6,000 dead out of a total contingent of 11,000 to 15,000 deployed servicemen (see Cheon and Adzkie 2026).

Prisoner and corpse exchanges in the war in Ukraine

Data on the exchange of POWs and KIAs since March 2022 provide significant information on both casualties in the war in Ukraine and the evolution of the conflict itself. These exchanges are conducted through the mediation of friendly countries (primarily Turkey and the United Arab Emirates) and involve delegates from the ICRC. They work with lists provided by the Russian and Ukrainian authorities, which offer information from which casualty projections for the conflict can be extrapolated.

On May 23, 2025, the Russian Ministry of Defense reported that since the beginning of the war, 39 exchanges of POWs had taken place, resulting in the repatriation of 4,492 Russian military personnel. The main agreement on this matter was reached in Istanbul on June 2, 2025, thanks to the mediation of the Turkish government. It included the exchange of all seriously wounded POWs and under 25 years old for equal numbers, as well as a non-equivalent exchange of KIAs, with the Russian side committing to hand over 6,000 Ukrainian bodies. In 2025, a total of eighteen POW exchanges were carried out, seven of which did not disclose the number of personnel involved, but which coincide with the period of application of the Istanbul agreements mediated by Turkey, which

contemplated the delivery of some 1,200 individuals corresponding to the categories of seriously wounded and prisoners under 25 years old.

As part of Russian war propaganda, on August 24, 2025, the Russian presidential envoy for negotiations on the Ukraine conflict, Vladimir Medinsky, declared that the number of Russian POWs in Ukrainian hands was being reduced to zero. Following this statement, there was only one more exchange that year, carried out on October 2, 2025, of 185 for 185⁴. On January 19, 2026, the Russian Commissioner for Human Rights, Tatyana Moskalkova, announced that she was negotiating with her Ukrainian counterpart, Dmitry Lubinets, a list of personnel to continue the POW exchange. Consequently, in 2026 nine prisoner exchanges have been carried out, always in equal numbers, totalling up to the last exchange on August 19, 1678 people on each side. According to Russian sources, from March 2022 to August 2026, more than forty prisoner exchanges were completed with a total of 5,860 Ukrainians for 5,714 Russians, which also includes several civilian personnel from both sides.⁵

For its part, the first KIA exchanges took place in March and April 2022, but these increased as the war progressed and casualty rates mounted on both sides. The 71th exchange since the beginning of the war (the 7th in 2026) was carried out on August 13, 2026, this time involving 261 Ukrainian bodies for 24 Russian ones. On July 3, 2026, Russian ambassador-at-large for issues related to military and terrorist crimes committed by Ukraine and the West, as well as human rights violations by Ukraine, Rodion Miroshnik, stated that the exchanges during the previous year (20,354 Ukrainians for 627 Russians) reflected the true ratio of casualties on the battlefield (see Ministry of Foreign Affairs of Russia 2026). In total, according to available data, from March 2022 to August 2026, a total of 26,223 Ukrainians bodies were exchanged for 3,543 Russians ones, yielding an average exchange rate of 7.40 to 1.

⁴ Another exchange announced by Rustem Umerov, secretary of the Ukrainian National Security and Defense Council, did not take place.

⁵ On August 13, 2026, Russian and Ukrainian authorities carried out an exchange of eight Russian civilians for seven Ukrainian at the Novaya Guta checkpoint in Belarus with the intervention of ICRC personnel. Additionally, on August 26, 2026, the Ukrainian side separately handed over 10 Russian POW in an unprecedented one-way exchange at the border with Belarus.

The following section details the situation year by year, allowing it to be adjusted to the changes on the Russian-Ukrainian front noted above. These data show a strong imbalance to the detriment of the Ukrainian side since 2024, which has been exploited by the Russian in its strategic communication campaign.

- 2022: 19 exchanges: 768 Ukrainians for 892 Russians (0,86 to 1)⁶
- 2023: 16 exchanges: 961 for 1,362 (0.70 to 1)
- 2024: 13 exchanges: 3,380 for 607 (5.57 to 1)
- 2025: 16 exchanges: 16,304 for 439 (37.13 to 1)⁷
- 2026: 7 exchanges: 4.810 for 243 (19.79 to 1)

Thus, despite ongoing negotiations on this matter, exchanges have not always proceeded as agreed. For instance, on June 8, 2025, Russian authorities reported that Ukraine had refused to accept 1,212 bodies that had been transported to the Bryansk border crossing in refrigerated trucks for handover, in accordance with the aforementioned Istanbul agreements. Russian propaganda outlets immediately began disseminating the claim that this action stemmed from the Kyiv regime's inability to pay the war casualty compensations. The estimated compensation for the 1,212 soldiers killed in action amounted to approximately \$412 million. Shortly thereafter, on September 7, 2025, the Ukrainian government announced significant changes to the war compensation regulations, establishing an instalment payment plan for the families of the deceased soldiers: an immediate payment of 3,000,000 hryvnias and deferred payments of 12,000,000 hryvnias over eighty months (6.5 years). This measure took effect on September 1, 2025 (Ukrainian Ministry of Defense 2025).

Despite nine exchanges taking place during the summer, totalling 10,060 Ukrainian bodies for 171 Russian ones, on October 31, 2025, ambassador Miroshnik unjustifiably claimed that Ukrainian authorities were refusing to accept the remains of their own soldiers to avoid paying compensation to their families. Meanwhile, on June 26, 2026, the pro-Russian hacktivist groups Palach

⁶ Some Russian sources cite a first exchange on 7 May 2022, but without specifying the number of bodies handed over by each side.

⁷ On November 12, 2025, Russian Foreign Minister Sergey Lavrov stated that over 11,000 Ukrainian bodies had been handed over that year, with Russia receiving 201 in return (Ministry of Foreign Affairs of Russia 2025b). In January 2026, Russian media reported that 14,480 Ukrainian KIAs were exchanged for 391 Russian ones in 2025 (*Kommersant* 2026). In both cases, the figures do not match the actual exchanges, which are higher, as shown in the related list.

Pro and NoName057 published allegedly stolen data stating that Ukrainian institutions had stopped recording mercenary casualties as KIA and instead listed them as mere accidents. This was intended to discourage a renovated Ukrainian campaign to recruit foreign volunteers in the face of critical personnel shortages on the front lines. In short, these statements and actions are part of a Russian PSYOPS campaign against Ukraine and its allies. The target audience for this information was primarily the families of fallen soldiers, whose lists were published in the media and on social networks as part of Russian war propaganda⁸, but also as part of their psychological operations to weaken the Ukrainian regime—for example, by trying to thwart its recruitment campaigns for volunteers abroad. The same occurred with the 65 Ukrainian POWs who died as a result of the tragic shooting down in Belgorod of Russian Ilyushin Il-76MD strategic transport aircraft that was transporting them from Moscow for their exchange on January 24, 2024.

Civilian casualties in the war in Ukraine

Recent UN reports estimate around 16,000 civilian casualties and 46,500 wounded, a comparatively small figure in relation to recent conflicts in the Middle East (UNHCR 2026a; 2026b). To these should be added the casualties in Russian territory estimated at more than 1,500 dead and three times as many wounded.⁹ Furthermore, apart from specific cases such as the so-called Bucha massacre in the first weeks of the war, the issue of hundreds of Ukrainian children transferred to Russia, or the kidnapping of civilians in Kursk, both sides have generally respected the principles of IHL in relation to the civilian population.

Several factors have come into play at this point. The first is the mass exodus of Ukrainian refugees, both to Western Europe and to Russia and Belarus,

⁸ With this approach, on July 12 and 13, 2026, the new Russian Commissioner for Human Rights, Yana Lantratova, published two lists containing the names and dates of birth of 224 and 273 Ukrainian POWs whom Ukrainian authorities allegedly refused to accept (Lantratova 2026). Lantratova assumed the position on May 14, 2026, following the conclusion of Moskalkova's term.

⁹ On April 28, 2025, ambassador Miroshnik said that Russian civilian casualties amounted to 6,715 dead, including 218 children, and 14,827 wounded (Ministry of Foreign Affairs of Russia 2025b).

depending on their affinities and the ease of immediate relocation. During the first year of the war, more than ten million refugees left Ukraine (see UNHCR 2026c). On May 10, 2026, Ukrainian Minister of Social Policy, Family and Unity Denys Ulyutin stated that the country's population was between 22,000,000 and 25,000,000 inhabitants, down from 41,000,000 in 2021 (Pardo de Santayana 2024) —in 1991 Ukraine had 48,000,000 inhabitants. The second factor relates to the rules of engagement applied by both sides, which from the beginning of the conflict were aimed at minimizing civilian casualties, as explained above. The same did not occur during the War in Donbas from 2014 to 2022, where the population of the breakaway republics suffered serious attacks by Ukrainian forces deployed in so-called Anti-Terrorist Operation Zone, later the Joint Force Operation, as documented in the Organization for Security and Co-operation in Europe reports from that period (OSCE 2016).¹⁰ The third factor is cultural, since despite nationalist fervour, Russians and Ukrainians are brother Slavic peoples at least in Russian perception, sharing the same historical origin (Kievous Rus') and belonging to the same Russian and Soviet empire until 1991. Furthermore, there is a large number of mixed marriages and families —this is the Kremlin's approach to the conflict as a war of liberation. From this perspective, respect for the civilian population is justified, as they are seen as a single people, especially in the areas where ground fighting has taken place so far: the Donbas and Novorossiia territories, which are historically Russian and Orthodox, versus western Ukraine, which is of Polish and Hungarian origin and primarily (Greek) Catholic.¹¹

However, the same cannot be said for personal property and real estate, which has been looted or destroyed on a massive scale in the operational areas. Nor have historical or religious heritage sites been spared, suffering destruction caused by the massive use of artillery and aerial bombing to destroy enemy defensive positions.

¹⁰ Between April 2014 and December 2021, 3,404 civilian deaths were recorded in the Donbas conflict, although Russian sources put the figure at 6,643.

¹¹ On religious persecution in the conflict in Ukraine, see OHCHR 2025.

Conclusion

The war in Ukraine has turned into a protracted conflict because both sides believed they could achieve most of their strategic objectives on the battlefield. However, in a war of attrition, Russia holds the advantage across the board: a larger population, a greater pool of mobilizable personnel, a more extensive defense industry, superior economic capacity, and less reliance on foreign aid—contrasting with a Ukraine that is weaker, particularly in demographic terms.

The massive use of artillery, missiles, and guided bombs, alongside the intensive deployment of unmanned aerial vehicles along the entire front line, is causing high casualty rates on both sides. Nevertheless, the outlook is quite unfavourable for the Ukrainian side, which has been progressively bleeding out, as reflected in data regarding the exchange of fallen soldiers.

At present, it is impossible to determine the exact number of casualties in the conflict, given the wartime propaganda and disinformation employed by the belligerents. However, it can be stated that the death toll on both sides runs into the hundreds of thousands. The total casualty balance, based on body exchanges conducted to date, shows a disproportionately high figure for Ukraine.

Added to this are hundreds of thousands of wounded, maimed, and permanently disabled individuals; the terrible, long-lasting mental health consequences suffered by combatants and their families; and millions of orphans and widows—all of which will represent an enormous economic and human burden for decades to come.

Furthermore, there are the millions of refugees who fled Ukraine at the start of the war. Most appear unwilling to return in the medium term, given the socioeconomic conditions likely to persist for a long time in a country devastated by a protracted war. Neither warring party was prepared for this scenario, and both are attempting to conceal the reality of the situation from their populations amidst the ongoing conflict.

The low number of civilian casualties—compared to other contemporary conflicts—can be attributed to a combination of factors: the rapid evacuation of combat zones, particularly in southern and southeastern Ukraine, the application of restrictive rules of engagement regarding the civilian population, and a shared sense of national identity and history. These factors have ensured that the norms of international humanitarian law have generally remained in

effect throughout the war in Ukraine. Nevertheless, the war crimes alleged by both sides will need to be investigated, however complex the situation may be.

Once the conflict has ended and official casualty figures begin to emerge, it will fall to historians to conduct studies that distinguish the truth from the propaganda and disinformation woven over so many years—not only by the warring parties themselves but also by those supporting them.

Finally, the lessons learned must be used to prevent a repeat of the level of PSYOPS that occurred during the war in Ukraine against the populations of Western countries, even at the risk of dragging them into a war in which the national interests of many of them are not at stake.

Структура губитака у рату у Украјини као елемент ратне пропаганде

Луис В. ПЕРЕС ГИЛ¹

Апстракт: Рат у Украјини је највећи сукоб у Европи од Другог светског рата. Током 2026. године, сукоб је ушао у пету годину отворених непријатељстава широких размера, која карактерише масовна употреба артиљерије дугог домета, пројектила и свих врста беспилотних летелица. Ово наоружање дејствује дуж линије фронта и у непосредној позадини, стварајући са обе стране пространа подручја позната као „зоне смрти“, чиме се кретање трупа готово потпуно паралише. Такође, ова средства се масовно користе и на стратешком нивоу како би се уздрмала воља непријатеља за отпором. Овакав сценарио на сва три нивоа ратовања (стратешком, оперативном и тактичком) доводи до масовних губитака. Међутим, за разлику од ранијих сукоба, већину жртава чине активни борци, док је удео цивила сразмерно мали. У овом рату исцрпљивања обе стране пажљиво крију податке о сопственим губицима, док у оквиру пропагандног деловања преувеличавају непријатељске жртве. И једна и друга страна имају јасне мотиве да кроз званичне изјаве обликују јавно мњење како би оствариле своје циљеве. Због тога је спровођење детаљне анализе и извлачење закључка о овом сукобу од кључног значаја, са посебним освртом на утицај који губици имају у когнитивном домену.

Кључне речи: рат у Украјини, губици у сукобима, цивилне жртве сукоба, рат исцрпљивања, ратна пропаганда.

Увод

У проучавању сукоба често се цитира афоризам „Прва жртва рата је истина“, који се приписује грчком трагичару Есхилу (525–456. пре н. е), који је и сам учествовао у ратовима против Персијског царства. Неминовно је да оружани сукоби увек доносе страдања, било да су у питању погинули,

¹ Ванредни професор, Универзитет Ла Лагуна, Сан Кристобал де ла Лагуна; виши аналитичар, Шпански институт за стратешке студије, Мадрид, Шпанија. Е-пошта: lvpereszg@ull.es, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7512-2211>.

рањени и нестали борци и цивили, или пак масовна расељавања избеглица. Посебну категорију чине ратни заробљеници који пролазе кроз тешка искушења и који у многим случајевима на крају и сами постану део трагичне статистике страдалих. Све се ово догађа упркос значајном напретку у развоју савременог Међународног хуманитарног права.

Губици у рату директно су повезани са моралом војске и становништва, као и са самом вољом за победом. Због тога се информацијама о жртвама манипулише на различите начине у зависности од тога да ли су оне повољне или неповољне по дату страну. Обимна научна литература чак доводи у везу друштвену толеранцију према губицима са перцепцијом успеха у сукобу (видети Gelpi, Feaver, and Reifler 2009; Althaus et al. 2014; Haigh 2025; Levy 2025). Док у сваком рату постоје најмање две супротстављене стране, ситуација постаје далеко сложенија када се у сукоб укључи више актера. Како је недавно изјавио професор Антонио Алонсо Маркос (Antonio Alonso Marcos) са Универзитета ЦЕУ Сан Пабло у Мадриду, уколико се сукоб одужи, све мање је речи о информисању, а све више о чистој пропаганди (*Negocios TV* 2026).

Рат у Украјини, који је започео руском инвазијом 24. фебруара 2022. године, представља највећи конвенционални сукоб у Европи од Другог светског рата, сукоба који је својевремено однео запањујућих 56 милиона живота и остао упамћен као хуманитарна катастрофа невиђених размера.

Сукоб у Украјини ушао је у пету годину отворених непријатељстава широких размера, при чему и руске и украјинске снаге масовно користе артиљеријску ватру и све врсте далекометног наоружања (Pukhov 2025a). Ова средства се интензивно примењују дуж линије фронта, али и у дубини позадине, стварајући са обе стране пространа подручја позната као „зоне смрти“ (Pukhov 2025b). Ове зоне се протежу и до 20 километара са сваке стране фронта, а настављају да се шире са порастом домета FPV дронова. Осим тога, оваква тактика масовно се примењује и на стратешком нивоу у комбинацији са снажним ракетним ударима са копна, мора и из ваздуха, како би се сломила воља непријатеља за отпором (Pérez Gil 2025).

Овакав сценарио сукоба подразумева изузетно висок број жртава, који може да се упоређи са ратом у Кореји или Вијетнаму, односно са сукобима који су, поред жестоких војних дејстава, остали упамћени по бруталности према становништву и милионима страдалих цивила. Међутим, за разлику од поменутих историјских примера, али и других актуелних ратова попут

оних у Гази, Либану и Ирану, огромну већину губитака у Украјини чине активни борци, док је удео цивилних жртава знатно мањи (видети Crawford 2025). Ипак, ова сразмера постепено се мења услед све интензивнијих обостраних напада на цивилну инфраструктуру.

Суочене са изгледима за дуготрајан рат, и руске и украјинске власти пажљиво прикривају тачне податке о сопственим губицима, настојећи да их минимизују у оквиру својих стратешких комуникација (STRATCOM) (видети Paul 2011; Frost and Michelson 2017). Истовремено, кроз психолошке операције (PSYOPS), обе стране преувеличавају непријатељске губитке (видети Géré 1997; Pomerantsev 2019). Ова дејства су првенствено усмерена на домаћу јавност, али и на јавно мњење западних земаља које финансијски и војно подржавају Украјину у њеној неправедној борби против Русије. Напоследку, оваква ратна пропаганда и дезинформације неминовно уносе немир и неизвесност међу грађане са обе стране, који стрепе за судбину својих рођака на фронту и у зони борбених дејстава. Ови ефекти се снажно одражавају и на кључне сегменте попут регрутације. И у Русији, а тренутно и у Украјини, страх од мобилизације натерао је велики број војно способних мушкараца на бекство из земље, што директно утиче на способност одржавања борбених дејстава у рату исцрпљивања. Друштвене мреже су преплављене видео-снимацама на којима се грађани опирају насилној мобилизацији на улицама украјинских градова. Ове реакције делују спонтано и долазе као последица дубоке исцрпљености друштва ратом којем се не назире крај (видети Ombudsman of Ukraine 2026). У овом сукобу број мртвих, рањених и несталих расте из дана у дан, док масовни егзодус становништва ствара дубоку демографску кризу која ће дугорочно угрозити будућност нације, што ће бити детаљније анализирано у наставку. Ипак, не треба занемарити ни утицај руских психолошких операција, нарочито у срединама у којима доминира руско говорно подручје. Ова питања су директно повезана са дебатом о отпорности најразвијенијих (такозваних „постхеројских“) друштава у поређењу са онима која рат прихватају као део своје борбе за опстанак (видети Todd 2024). Ова појава свакако захтева засебну анализу у контексту руско-украјинског сукоба.

Стога се у овом чланку анализирају подаци о губицима у рату у Украјини, са намером да се прикаже сама структура тих података, као и начин на који сукобљене стране манипулишу бројкама у сврху ратне пропаганде. Такође,

рад има за циљ да представи и објасни кључне изворе ових информација, као и да разоткрије конкретне начине на које се они употребљавају у пракси.

На самом почетку, неопходно је указати на значајна ограничења са којима се ова студија суочава. Први проблем представља мањак поузданих извора о губицима обеју страна, што ће детаљније бити објашњено у наставку. Кад год је то било могуће, коришћени су најновији подаци које су руске и украјинске власти објавиле на својим званичним сајтовима и друштвеним мрежама. Друго ограничење односи се на обим информација којима располаже Међународни комитет Црвеног крста (МКЦК) у улози посредника при разменама ратних заробљеника, рањеника, погинулих и цивила, које су договориле две сукобљене стране. Оваква ограничења важе и за специјализоване агенције Уједињених нација (УН), упркос томе што оне редовно објављују јавне извештаје о последицама руско-украјинског сукоба, како о броју жртава, тако и о избегличкој кризи. Кад год је то било могуће, ове информације су провераване кроз непосредне разговоре са званичницима, што је омогућило упоређивање јавно доступних података и материјала са друштвених мрежа. Ипак, висок степен неизвесности и даље постоји, те ће добијени резултати морати поново да се процене са појавом нових података.

Конечно, и ако не најмање важно, ригорозне научне анализе на ову тему још увек нису спроведене. Недавно се утицајни амерички професор са Универзитета у Чикагу, Џон Миршајмер (John Mearsheimer), осврнуо на извештај вашингтонског Центра за стратешке и међународне студије (CSIS) о губицима у рату у Украјини, у којем се наводи број од 405.000 погинулих руских и 150.000 украјинских војника. Миршајмер је изјавио да те цифре „не одражавају стварност на терену и немају никаквог смисла“, додајући како верује да је „Украјина од фебруара 2022. године претрпела губитке од око милион погинулих“ (*Glenn Diesen Channel* 2026). Он потом додаје да се „са избијањем рата пропагандне машинерије обеју страна одмах покрећу, услед чега истина брзо пада у други план, док пропаганда увелико добија на значају“. Притом подсећа на пример манипулације подацима о губицима током Вијетнамског рата за време Џонсонове (Lyndon Johnson) администрације шездесетих година прошлог века (о овоме видети поново Gelpi, Feaver and Reifler 2009). Управо на то указује и професор Андрес де Кастро Гарсија (Andrés de Castro García) са шпанског Националног универзитета за образовање на даљину (UNED), који наводи: „У већини

анализа међународних односа, како у Шпанији тако и на Западу, прави се грешка јер се жеље поистовећују са стварношћу, при чему се неретко иде толико далеко, да се пориче само постојање објективне и препознатљиве истине“ (De Castro García 2026). Зато, упркос појединим истраживачким напорима, утицај ове појаве на напредна западна друштва и даље остаје отворено питање у академској заједници.

Због тога је у овом чланку примењен дедуктивни метод заснован на анализи званичних спискова жртава које су објавиле руске и украјинске власти, извештаја међународних организација (МКЦК и агенције УН-а), докумената стручне јавности и других отворених извора. Као опште правило, приоритет је дат подацима које су верификовале или ревидирале међународне организације, као и информацијама потврђеним кроз непосредне разговоре са званичницима. На основу ових извора настоји се успоставити објективан оквир за квантификацију губитака, како би се олакшала будућа истраживања када нови емпиријски подаци постану доступни. Свеобухватан увид у ово питање вероватно неће бити у потпуности остварив све док се сукоб не оконча и док званична архивска грађа не буде стављена на увид јавности.

Руска инвазија: примена правила употребе силе и Међународног хуманитарног права

Кремљ је у почетку дефинисао инвазију на Украјину као понављање Операције „Дунав“ односно интервенције у Чехословачкој у августу 1968. године, када су совјетске снаге извеле масовне ударе са циљем свргавања тамошње владе, примењујући нову доктрину ограниченог суверенитета (Брежњевљева доктрина) (видети Jones 1990). Чехословачке власти су се тада предале, док је њена војска остала у касарнама, будући да је земља била део истог, Источног блока. На поход снага Варшавског пакта, које су ушле са пола милиона војника, безуспешно је покушало да одговори само локално становништво. Запад у том тренутку није могао или није желео да реагује јер су се, на крају крајева, поштовале сфере утицаја које су две суперсиле уговориле током Хладног рата. Сходно томе, окупационе трупе су лако превагнуле уз минималне губитке, а претходно стање је обновљено

постављањем нових лидера послушних Москви (видети колективни рад Bischof, Karner and Ruggenthaler 2010).

Насупрот томе, руска војна команда је за 24. фебруар 2022. године планирала интервенцију у Украјини са свега око 120.000 војника. Ова цифра је прорачуната на основу броја батаљонских тактичких група (БТГ) које су учествовале у инвазији током првих дана (видети Fox 2022). Те снаге су биле опремљене лаким наоружањем, дејствовале су без снажне ватрене подршке и под рестриктивним правилима употребе силе (ROE), чији је циљ био заштита цивилног становништва. Оваква тактичка одлука проистекла је из самог приступа Кремља руско-украјинским односима, који је председник Владимир Путин (Владимир Владимирович Путин) детаљно изнео у свом чланку који је објављен на званичној интернет страници Кремља 12. јула 2021. године (Putin 2021). Зато је примарни циљ био потчињавање украјинских власти, преузимање контроле над земљом и њено враћање под окриље Москве. Овакав план је несумњиво подразумевао и анексију Донбаса, чије су сепаратистичке републике формално признате свега три дана пре почетка руске инвазије (Dacoba Cerviño 2022; Pardo de Santayana 2022). Руско руководство је веровало да ће овим потезима трајно зауставити ширење НАТО-а на бивше совјетске републике, а пре свега на Украјину, Грузију и Молдавију. Важно је напоменути да су, из руске перспективе, три балтичке државе напустиле Совјетски Савез још пре његовог званичног распада, због чега њихов статус у почетку није довођен у питање. Међутим, овакав став унутар руских елита почиње да се мења са интензивирањем украјинских удара дубоко у унутрашњост Руске Федерације. Све чешћи напади беспилотних летелица, чије су примарне мете Санкт Петербург и Лењинградска област, отварају сумњу да се за ове прекограничне операције користи управо ваздушни простор или територија балтичких земаља.

Како би се разумео даљи развој сукоба, неопходно је узети у обзир неколико кључних фактора. Пре свега, чак и пре самог почетка инвазије, украјинске власти су имале снажну подршку чланица НАТО. Сједињене Државе и Уједињено Краљевство су превасходно обезбеђивале обуку за украјинске снаге, уз испоруку огромних количина наоружања, ангажовање техничког особља, као и пружање кључних обавештајних података и логистике у области сајбер-безбедности (Lewis 2022). Друго, насупрот првобитним проценама, украјински државни врх је опстао, а председник

Володимир Зеленски (Володимир Олександрович Зеленський) не само да није напустио земљу, већ је чврсто задржао контролу током кључних првих дана и недеља. Треће, након почетног шока, украјинске снаге су успеле да се консолидују и покрену контранападе на руске надируће трупе. Ове формације напредовале су потпуно изложене и без адекватне заштите, јер је руски план био заснован на брзом продору, а не на уништењу непријатељске војске, за коју се погрешно веровало да неће пружити значајнији отпор. То су кључне лекције из почетне фазе рата у Украјини (Pukhov 2024).

Овај опис је од пресудног значаја, јер омогућава разумевање тешких губитака које су руске снаге претрпеле током првих недеља рата, нарочито на северу Украјине. Радило се о операцијама усмереним на заузимање Кијева, кроз маневар опкољавања који је у самом старту пропао услед немогућности искрцавања појачања ваздушно-десантних снага на аеродром Антонов у Гостомељу, северозападно од украјинске престонице. Силовита и брза реакција двеју украјинских пешадијских бригада, заједно са масовном артиљеријском ватром по већ заузетим пистама, осујетила је покушај руских падобранаца да понове сценарио заузимања Прага из раних јутарњих часова 21. августа 1968. године (Pazderka 2019).

Док су украјинске снаге улазиле у окршаје са руским претходницама на неколико праваца наступања, истовремено су почеле систематски и координисано да нападају и њихове логистичке линије у позадини. Оваква дејства нанела су значајне губитке најелитнијим руским јединицама, пре свега Ваздушно-десантним снагама (ВДВ на руском језику) и Снагама за специјалне операције, брзо урушавајући њихову борбену способност. У војној доктрини се сматра да губици већи од 30% чине једну јединицу неспособном за даље операције. Током тих првих дана, жртве су се бројале у десетинама, а потом и у стотинама, али се и даље очекивало да ће сукоб бити краткотрајан (Pukhov 2024).

Међутим, крах првобитног руског плана довео је до моменталног увођења цензуре и ускраћивања информација о сопственим губицима, док су у јавност пласирани искључиво извештаји о напредовању трупа. Овакав темпо наступања могао је да се одржи само на кратко и то на југу Украјине, где је било концентрисано руско говорно становништво и где је деловала утицајна проруска „пета колона“, која је олакшала маневар снагама покренутим са Крима (Larys 2024). Средином марта 2022. године,

украјинске снаге зауставиле су руско напредовање према Кијеву, Харкову и Одеси, док су људски и материјални губици нападача константно расли, а у јавности су почеле да се појављују и прве оптужбе за ратне злочине (видети Fox 2022). Руско Министарство одбране је 2. марта 2022. године објавило свој први званични извештај о губицима од почетка рата, када је пријавило 498 погинулих и 1.597 рањених војника. Већ 25. марта уследио је и други извештај са билансом од 1.351 погинулог и 3.825 рањених (*Kommersant* 2022).

Пошто нису успеле да преузму контролу над украјинском престоницом, руске снаге су се почетком априла 2022. године повукле са севера Кијевске области у Белорусију, као и из североисточних области Чернигов и Суми назад на руску територију. Тадашњи план Москве био је регруписавање снага ради брзог заузимања читаве источне и југоисточне Украјине, тачније, региона Донбаса, те Харковске, Херсонске и Запорошке области. Током лета водиле су се жестоке борбе за контролу над обалом Азовског мора и кључним градовима као што су Волноваха, Мариупољ, Лисичанск, Попасна и Северодоњецк. На овим ратиштима губици су муњевито расли, посебно у редовима руских специјалних снага и морнаричке пешадије, што је била директна последица одлука руске команде која је по сваку цену тражила брзе победе ради што хитнијег окончања сукоба. С друге стране, украјинско Министарство одбране је 11. јуна 2022. године објавило биланс од 10.000 погинулих, 30.000 рањених и 7.200 несталих војника, од којих је за 5.600 потврђено да се налазе у статусу ратних заробљеника (*BBC* 2022).

Интензивирање руско-украјинског сукоба: мобилизација и повећани губици

Током овог периода, масовни артиљеријски удари довели су до потпуног уништења градова и насељених места у којима је украјинска војска пружала снажан отпор, чиме су излагале своје људство директним ударима. Оваква динамика борбе одржала се све до данас, а додатно је интензивирана употребом све теже авијацијске муниције, попут вођених бомби ФАБ-1500 и ФАБ-3000. Њихова масовна примена муњевито је увећала број војних губитака, будући да је основни циљ ових удара

затрпавање бранилаца тонама рушевина унутар добро утврђених положаја. Ова тактика остала је доминантна током читавог сукоба.

Украјинске оружане снаге тада су мобилисале 400.000 резервиста, што је омогућило брзо ширење војних јединица. Насупрот њима, руске снаге су се у тој фази углавном ослањале на добровољце, пре свега на козачке и чеченске формације, које су већ имале спремне паравојне структуре за брзо дејство. Ипак, осипање људства на руској страни убрзо је постало критично. Због тога је руско Министарство одбране 21. септембра 2022. године објавило свој трећи званични извештај о губицима, наводећи биланс од укупно 5.937 погинулих војника од почетка инвазије (*Rossiya-24* 2022). У јесен 2022. године, мањак људства у зони борбених дејстава приморао је руске снаге најпре на повлачење из Харковске области пред налетом високомобилних украјинских јединица, а убрзо потом и на напуштање десне обале Дњепра у Херсонској области. Овај други потез уследио је због тога што је било изузетно тешко да се одрже положаји у условима када су мостови на реци Дњепар били под сталном непријатељском ватром. Важно је истаћи да су обе операције окончане уз мало губитака, и то у тренутку када су јединице на обе стране биле потпуно исцрпљене.

Кремљ је у септембру 2022. године донео одлуку о мобилизацији 300.000 резервиста у циљу попуне јединица и надокнаде губитака, чиме је концентрисао готово комплетне копнене снаге у југоисточној Украјини. Истовремено су покренути и различити модели добровољног регрутовања који трају и данас. Ови програми се заснивају на снажним социоекономским подстицајима, па се редовима руске војске сваког месеца у просеку прикључи од 20.000 до 30.000 нових војника. Москва је 21. децембра 2022. године најавила програм проширења Оружаних снага кроз формирање великог броја нових јединица, превасходно у оквиру копнене војске, при чему њихов број континуирано расте (Pérez Gil 2024). Према јавно доступним подацима обеју страна, Руска групација здружених снага у Украјини је током лета 2026. године бројала приближно 650.000 припадника, уз мобилну резерву од још 150.000 људи на територији Руске Федерације.

Жестоке уличне борбе, попут оних у Бахмуту (2023),² Авдејевки (2024), Покровску (2025), те Константиновки и Купјанску (2026), заједно са

² Након заузимања града Бахмута 25. маја 2023. године, Јевгениј Пригожин (Евгений Викторович Пригожин), вођа приватне војне компаније (РМС) Група Вагнер (Группа

украјинском офанзивом у Запорожју (лето 2023) и ограниченom операцијом у Курској области (лето 2024), однеле су на десетине хиљада живота у свакој од ових битака. Овакви масовни губици довели су до стотина хиљада страдалих, због чега је данас немогуће дефинитивно утврдити тачан број жртава на обе стране. Украјински председник Зеленски је најпре 25. фебруара 2024. године изнео податак о 31.000 погинулих војника, да би 8. децембра исте године тај биланс порастао на 43.000 страдалих и 370.000 рањених (Armstrong 2024). Тада је нагласио да од септембра 2024. „Русија губи људство на бојном пољу у односу 5, па чак и 6 према 1 у поређењу са нама“ (Kyiv Post 2024). Ове бројке су 16. фебруара 2025. године ажуриране на 46.000 погинулих и 380.000 рањених, док се „десетине хиљада“ и даље воде као нестали (NBC News 2025). Изнете тврдње није могуће независно потврдити, а како се испоставља у наставку, оне одступају од саме динамике размене тела, иако су до тог тренутка укупни губици на обема странама већ износили на стотине хиљада мртвих и рањених.

Због тога су од 2024. године у други план потиснуте информације засноване на праћењу читуља у штампи и на друштвеним мрежама, анализи званичне статистике морталитета, као и на бројању појединачних хумки на сателитским снимцима гробаља која су се стално ширила. Суочена са очигледним подацима о масовним размерама жртава, ратна пропаганда више није могла да има користи од оваквих метода.

На овом месту је важно истаћи да у сукобима постоје јасна правна ограничења употребе силе која се у овом рату не поштују. Примери кршења Међународног хуманитарног права обухватају ликвидацију рањених војника или оних који су се већ предали (што нарушава принцип разликовања), затим убијање исцрпљених војника дејством беспилотних летелица у ситуацијама када немају могућност одбране (принцип предострожности), као и примену прекомерних средстава, попут термобаричне муниције или масовног бомбардовања из ваздуха неоклопљених циљева ради остваривања војног циља (принцип пропорционалности) (Crawford and Pert 2024). Са друге стране, не треба занемарити ни аргумент да ово није систематски приступ зараћених страна,

Вагнера), изјавио је да је његова организација имала више од 20.000 погинулих у борбеним дејствима и да су руске снаге имале најмање 120.000 погинулих у борбеним дејствима, иако је Министарство одбране те податке чувало у тајности.

будући да су оне свесне како у дуготрајном сукобу ратна срећа лако може да се окрене на било коју страну. У том смислу, пракса пресуђује у аргументацији између Хобса (Hobbes), Макијавелија (Machiavelli) и Клаузевица (Clausewitz) на једној, те Светог Августина (Aurelius Augustinus), Светог Томе Аквинског (Tommaso d'Aquino) и Франсиска де Виторије (Francisco de Vitoria) на другој страни и то у корист ове друге, хришћанске и хуманистичке струје. Ипак, мало је вероватно да ће одговорни за ратне злочине на крају заиста одговарати за своја дела, чему нас јасно учи комплетна историја оружаних сукоба.

Када је реч о пољу ратне пропаганде, председник Зеленски је 22. октобра 2025. године изјавио да су руске снаге од почетка рата претрпеле 1.300.000 губитака, при чему ова бројка обухвата и погинуле и рањене (Jones and McCabe 2026).³ Међутим, поједини западни медији су убрзо пласирали тврдњу да сам број мртвих износи чак 1.200.000. Оваква одступања јасно указују на психолошке операције (PSYOPS) сукобљених страна, због чега ово питање свакако захтева засебну и детаљну анализу. Украјински председник је 16. децембра, током обраћања холандском парламенту, навео да руске снаге у просеку губе 30.000 војника месечно (Zelensky 2025). Потом је 4. фебруара 2026. године изнео тврдњу да укупан број погинулих Руса од почетка инвазије износи 800.000, насупрот 55.000 страдалих Украјинаца (*France-2* 2026). Ове изјаве су пласиране у јавност у тренутку када се припремао пад Константиновке у јуну 2026. године. Поменуте информације за сада није могуће независно потврдити, а уочљива је и озбиљна недоследност са подацима који ће бити анализирани у наставку. На овом месту је важно подсетити и на то да су током сукоба у Донбасу, од 2014. до 2021. године, украјинске власти константно умањивале сопствене губитке.

Када је реч о несталима, заменица руског министра одбране Ана Цивилџова (Анна Евгеньевна Цивилџева) признала је 26. новембра 2024. године да се чак 48.000 руских војника води под овим статусом. Она је овај податак изнела у Државној думи током састанка о подршци женама које учествују у специјалној војној операцији и њиховим породицама. Ипак, како

³ Њихова студија, објављена 27. јануара 2026. године, даје процену на број између 275.000 и 325.000 погинулих међу руским снагама и између 100.000 и 140.000 на украјинској страни од 24. фебруара 2022. године.

је наглашено на истом скупу, руске власти ове информације сматрају строго поверљивим, због чега оне подлежу прописима о државној тајни (Trevelyan 2024). Са друге стране, украјински комесар за нестала лица Артур Добросердов навео је у априлу 2025. године број од 63.000 несталих. Потом је 26. фебруара 2026. године истакао да званична евиденција бележи чак 90.000 украјинских држављана који се воде као нестали „под посебним околностима“ (што је званични еуфемизам за војнике нестале у борби). Добросердов је нагласио да огромну већину у овом билансу чине управо војници и припадници безбедносних структура, као што су Национална гарда, Погранична служба, Служба безбедности Украјине (СБУ) и Министарство унутрашњих послова (*Ukrainska Pravda* 2026).

Када говоримо о дезинформацијама са руске стране, група хакера повезана са тамошњим обавештајним службама (Killnet, Palach Pro, User Sec и Beregini) објавила је 20. августа 2025. године да је пресрела документа из украјинског Генералштаба. Према њиховим тврдњама, ови папири садрже податке о укупно 1.721.000 погинулих и несталих украјинских војника. Они су тада пласирали и спискове наводних губитака по годинама: 118.500 у 2022; 405.400 у 2023; 595.000 у 2024. и 621.000 војника у 2025. години. Хакерске групе су навеле да ови подаци откривају „прави обим војних губитака Украјине током текуће специјалне војне операције“ (*Pravda.ru* 2025). Десет месеци касније, 25. јуна 2026. године, друга проруска хакерска мрежа предвођена групама Palach Pro и NoName057, објавила је нове извештаје, наводно засноване на подацима украденим из украјинских државних институција. Ове нове тврдње подигле су биланс на чак 2,4 милиона мртвих, од којих је више од 400.000 страдалих у 2026. години. Поврх тога, изнети су и подаци о око 5.000 погинулих страних плаћеника, махом из Јужне Америке (*Izvestia* 2026). Поново, ови подаци немају никакву верификацију и њихова повезаност не дозвољава да се узму у разматрање. На руској страни, посебан случај је учешће севернокорејских снага у одбрамбеним операцијама у Курској области, као и у каснијим операцијама чишћења и деминирања, које су такође имале сопствене губитке. Наиме, процењује се да има између 2.300 и 6.000 мртвих од укупног контингента од 11.000 до 15.000 распоређених војника (видети Cheon and Adzkie 2026).

Размена заробљеника и тела страдалих у рату у Украјини

Подаци о размени ратних заробљеника и тела погинулих војника од марта 2022. године пружају драгоцен увид како у саме ратне губитке у Украјини, тако и у даљи развој сукоба. Ове размене се реализују уз посредовање пријатељских земаља — пре свега Турске и Уједињених Арапских Емирата — и уз активно учешће делегата Међународног комитета Црвеног крста (МКЦК). Они раде на основу спискова које достављају руске и украјинске власти, а који садрже податке погодне за екстраполацију и израду поузданијих пројекција укупних губитака у овом сукобу.

Руско Министарство одбране је 23. маја 2025. године саопштило да је од почетка рата обављено 39 размена ратних заробљеника, у којима су размењена 4.492 руска војника. Кључни споразум о овом питању постигнут је у Истанбулу 2. јуна 2025. године, захваљујући посредовању Владе Турске. Овај договор је предвиђао реципрочну размену свих тешко рањених заробљеника и лица млађих од 25 година, као и сразмерну размену тела погинулих, при чему се руска страна обавезала да преда 6.000 тела украјинских војника. Током 2025. године извршено је укупно осамнаест размена заробљеника. За од њих нису објављени подаци о броју обухваћеног људства, али се оне хронолошки поклапају са периодом примене Истанбулских споразума. Ови споразуми су, под покровитељством Турске, предвиђали примопредају око 1.200 лица из категорије тешко рањених и заробљеника млађих од 25 година.

У оквиру руске ратне пропаганде, специјални изасланик председника Русије за преговоре о сукобу у Украјини, Владимир Медински (Владимир Ростиславович Мединский), изјавио је 24. августа 2025. године да у украјинском заробљеништву више нема руских војника. Након ове изјаве, до краја те године извршена је још само једна размена и то 2. октобра 2025. године, када је замењено по 185 заробљеника са обе стране.⁴ Руска комесарка за људска права Татјана Москалкова (Татьяна Николаевна Москалькова) најавила је 19. јануара 2026. године да са украјинским колегом Дмитрим Лубинецом (Дмитро Лубінець) преговара о списковима људства за наставак овог процеса. Као резултат тих договора, током 2026.

⁴ Друга размена коју је најавио Рустем Умеров (Рустем Енверович Умеров), секретар украјинског Савета за националну безбедност и одбрану, није одржана.

године обављено је девет размена, увек по принципу једнаког броја, чиме је до последње размене 19. августа обухваћено укупно 1.678 лица са сваке стране. Према руским изворима, од марта 2022. до августа 2026. године спроведено је више од четрдесет размена у којима је укупно 5.860 Украјинаца замењено за 5.714 Руса, што укључује и мањи број цивила са обе стране.⁵

Прве размене погинулих обављене су у марту и априлу 2022. године, али су се оне повећавале како је рат напредовао и како је структура губитака расла на обе стране. Седамдесет прва размена од почетка рата (седма у 2026. години) извршена је 13. августа 2026. године, овог пута укључујући 261 украјинско тело за 24 руска. Дана 3. јула 2026. године, руски амбасадор са посебним овлашћењима за питања у вези са војним и терористичким злочинима које су починиле Украјина и Запад, као и кршењем људских права од стране Украјине, Родион Мирошник (Родион Валерьевич Мирошник), изјавио је да размене током претходне године (20.354 Украјинца за 627 Руса) одражавају стварни однос губитака на бојном пољу (видети Ministry of Foreign Affairs of Russia 2026). Према доступним подацима, од марта 2022. до августа 2026. године, укупно су размењена 26.223 украјинска тела за 3.543 руска, што даје просечну стопу размене од 7,40 према 1.

Следећи одељак детаљно приказује ситуацију по годинама, што даје могућност прилагођавања променама на руско-украјинском фронту које су горе наведене. Ови подаци показују изразиту неравнотежу у структури губитака на штету украјинске стране од 2024. године, што је Русија искористила у својој стратешкој комуникационој кампањи.

- 2022: 19 размена: 768 Украјинаца за 892 Руса (0,86 према 1)⁶
- 2023: 16 размена: 961 за 1.362 (0,70 према 1)
- 2024: 13 размена: 3.380 за 607 (5,57 према 1)

⁵ Руске и украјинске власти су 13. августа 2026. године на контролном пункту Нова Гута у Белорусији извршиле размену осам руских цивила за седам украјинских уз интервенцију особља МКЦК. Поврх тога, 26. августа 2026. године, украјинска страна је одвојено предала 10 руских ратних заробљеника у једносмерној размени на граници са Белорусијом.

⁶ Неки руски извори као датум прве размене наводе 7. маја 2022. године, али без прецизирања броја тела које је свака од страна предала.

- 2025: 16 размена: 16.304 за 439 (37,13 према 1)⁷
- 2026: 7 размена: 4.810 за 243 (19,79 према 1)

Ипак, упркос сталним преговорима о овом питању, размене нису увек текле по плану. На пример, руске власти су 8. јуна 2025. године саопшtile да је Украјина одбила да прихвати 1.212 тела својих војника, која су у камионима хладњачама транспортована на гранични прелаз Брјанск ради примопредаје у складу са Истанбулским споразумима. Руски пропагандни медији су одмах почели да пласирају тврдње како је овај потез Кијева уследио због немогућности државе да породицама исплати ратну одштету. Процењена вредност накнаде за 1.212 погинулих бораца износила је приближно 412 милиона долара. Убрзо након тога, 7. септембра 2025. године, украјинске власти су најавиле велике измене у прописима о ратним одштетама, уводећи план исплате на рате за породице страдалих војника. Овај модел је предвиђао укупну накнаду од 15 милиона гривни, подељену на моменталну исплату од 3.000.000 гривни и одложена месечна давања у износу од 12.000.000 гривни током наредних осамдесет месеци (односно 6,5 година). Мера је ретроактивно ступила на снагу 1. септембра 2025. године (Ukrainian Ministry of Defense 2025).

Иако је током лета обављено девет размена, у којима је предато чак 10.060 украјинских тела наспрам 171 руског, амбасадор Мирошник је 31. октобра 2025. године тврдио како украјинске власти одбијају да прихвате посмртне остатке сопствених војника да би избегле исплату одштета њиховим породицама. У међувремену, проруске активистичке групе хакера Palach Pro и NoName057, објавиле су 26. јуна 2026. године наводно украдене податке према којима су украјинске институције престале да воде губитке страних плаћеника као погинуле у борби, већ их евидентирају као несрећне случајеве. Овакав приступ имао је за циљ ометање нове украјинске кампање за привлачење страних добровољаца у тренутку када се Кијев суочавао са критичним мањком људства на фронту. Укратко, поменуће изјаве и акције представљају саставни део руских психолошких

⁷ Руски министар спољних послова Сергеј Лавров (Сергей Викторович Лавров) изјавио је 12. новембра 2025. године да је те године предато преко 11.000 украјинских тела, док је Русија заузврат добила 201 (Ministry of Foreign Affairs of Russia 2025b). У јануару 2026. године, руски медији су известили да је 14.480 украјинских погинулих размењено за 391 руског у 2025. години (*Kommersant* 2026). У оба случаја, цифре се не поклапају са стварним разменама, које су веће, као што је приказано на горњој листи.

операција (PSYOPS) против Украјине и њених савезника. Главну циљну групу за ове информације чиниле су породице погинулих војника, чији су спискови непрестано пласирани кроз медије и друштвене мреже што је био део руске ратне пропаганде⁸, ради сламања украјинске воље за отпором и отежавања регрутације добровољаца у иностранству. Сличан пропагандни механизам покренут је и поводом погибије 65 украјинских ратних заробљеника током трагичног обарања руског војно-транспортног авиона Иљушин Ил-76МД (Ilyushin Il-76MD) у Белгородској области 24. јануара 2024. године, у тренутку када их је летелица превозила из Москве на договорену размену.

Цивилне жртве у рату у Украјини

Према недавним извештајима Уједињених нација, број цивилних жртава процењује се на око 16.000 погинулих и 46.500 рањених, што су сразмерно ниске бројке у поређењу са недавним сукобима на Блиском истоку. Овим подацима треба придодати и губитке на руској територији, који према проценама премашују 1.500 мртвих и троструко више рањених⁹. Ипак, изузимајући појединачне трагичне догађаје попут такозваног масакра у Бучи у првим недељама рата, питања стотина украјинске деце пребачене у Русију или заробљавања цивила у Курској области, обе сукобљене стране су углавном поштовале принципе Међународног хуманитарног права када је реч о односу према цивилном становништву.

У овој фази до изражаја долази неколико кључних фактора. Први је масовни егзодус украјинских избеглица, како према западној Европи, тако и у правцу Русије и Белорусије, у зависности од личних опредељења и саме

⁸ Настављајући такву праксу, нова руска комесарка за људска права Јана Лантратова (Јана Валерьевна Лантратова) објавила је 12. и 13. јула 2026. године два списка са именима и датумима рођења укупно 497 украјинских ратних заробљеника (најпре 224, а потом још 273), за које тврди да су власти у Кијеву одбиле да их прихвате (Lantratova 2026). Лантратова је ову дужност преузела 14. маја 2026. године, након што је истекао мандат њеној претходници Татјани Москалковој.

⁹ Амбасадор Мирошник је 28. априла 2025. године изјавио да руске цивилне жртве износе 6.715 мртвих, укључујући 218 деце, и 14.827 рањених (Ministry of Foreign Affairs of Russia 2025b).

могућности брзог пресељења. Само током прве године рата, више од десет милиона избеглица напустило је Украјину (видети UNHCR 2026с). Украјински министар за социјалну политику, породицу и јединству Денис Уљутин (Денис Валерійович Улютин) изјавио је 10. маја 2026. године да у земљи тренутно живи између 22 и 25 милиона становника, што представља драматичан пад у односу на 41 милион из 2021. године, док је, поређења ради, 1991. године Украјина имала чак 48 милиона становника (Pardo de Santayana 2024). Други фактор односи се на правила употребе силе која примењују обе стране, а која су од самог почетка сукоба, као што је претходно поменуто, усмерена на умањење цивилних жртава. Сасвим другачији сценарио виђен је током рата у Донбасу од 2014. до 2022. године, када је становништво отцепљених република претрпело жестоке нападе украјинских снага, распоређених у тадашњој Зони антитерористичке операције (АТО), која је касније преименована у Операцију здружених снага (ОЗС). Ова дејства детаљно су документована у тадашњим извештајима Организације за европску безбедност и сарадњу (OSCE 2016).¹⁰ Трећи фактор је културолошки, будући да су, упркос националистичком жару, Руси и Украјинци братски словенски народи, барем у руској перцепцији, који деле исто историјско порекло (Кијевска Русија) и који су припадали истом руском и совјетском царству до 1991. године. Штавише, велики број мешовитих бракова и породица условљава овакав профил сукоба, који Кремљ у свом приступу дефинише као ослободилачки рат. Из ове перспективе, обзир према цивилном становништву сматра се оправданим зато што се оно посматра као део истог народа, нарочито у областима у којима су се до сада одвијале главне копнене борбе. Реч је о територијама Донбаса и Новоросије, које су историјски повезане са руским и православним наслеђем, за разлику од западне Украјине, која је током историје била под снажним пољским и мађарским утицајем и већински је (грко)католичке вероисповести.¹¹

Са друге стране, исто не може да се каже за приватну имовину и некретнине, које су у ратним зонама масовно пљачкане или уништаване. Нису поштеђени ни локалитети историјског и верског наслеђа, који су

¹⁰ Између априла 2014. и децембра 2021. године, забележено је 3.404 смртних случајева цивила у сукобу у Донбасу, иако руски извори наводе цифру од 6.643.

¹¹ О верском прогону у сукобу у Украјини, видети OHCHR 2025.

претрпели тешка разарања услед масовних артиљеријских и ваздушних удара усмерених на неутралисање непријатељских одбрамбених положаја.

Закључак

Рат у Украјини прерастао је у дуготрајан сукоб исцрпљивања, првенствено због тога што су обе стране веровале да већину стратешких циљева могу да остваре на бојном пољу. Међутим, у оваквом типу ратовања Русија ужива свеобухватну предност коју карактеришу бројније становништво, већи мобилизациони капацитет, развијенија наменска индустрија, снажнија економија и минимална зависност од иностране помоћи. Насупрот томе, позиција Украјине је знатно слабија, пре свега на демографском плану.

Масовна употреба артиљерије, пројектила и вођених пројектила уз интензивно дејство беспилотних летелица дуж целе линије фронта, доводи до високе стопе губитака на обема странама. Ипак, даљи изгледи знатно су неповољнији по украјинску страну која бележи постепено, али стално осипање људства, што се јасно одражава и у званичним подацима о размени тела погинулих војника.

Услед интензивне ратне пропаганде и дезинформација којима се служе сукобљене стране, тренутно није могуће утврдити тачан број жртава. Ипак, досадашњи ток ратовања недвосмислено показује да се број погинулих на обе стране мери стотинама хиљада. Укупна статистика губитака, заснована на до сада извршеним разменама тела, указује на изразиту несразмеру на штету Украјине.

Овим бројкама треба додати и стотине хиљада рањених, осакаћених и трајно онеспособљених људи, затим ужасне и дуготрајне психолошке последице које трпе борци и њихове породице, као и милионе удовица и деце без родитеља. Све ово ће у деценијама које долазе представљати огроман економски и социјални терет за друштво.

Исто тако, проблем чине и милиони избеглица које су напустиле Украјину на почетку рата. Већина њих за сада не показује намеру да се врати у догледно време, пре свега због тешких социоекономских услова који ће сигурно потрајати у земљи опустошеној дуготрајним ратом. Ниједна од сукобљених

страна није била спремна за овакав развој догађаја, због чега обе данас покушавају да сакрију сурову стварност од сопственог становништва.

У поређењу са другим савременим сукобима, сразмерно низак број цивилних жртава проистиче из комбинације неколико кључних чинилаца. То су, пре свега, брза евакуација из зона борбених дејстава (нарочито на југу и југоистоку Украјине), затим примена рестриктивних правила употребе силе када је реч о цивилном становништву, као и заједнички осећај националног идентитета и историје. Поменути фактори омогућили су да норме Међународног хуманитарног права углавном остану на снази током читавог рата у Украјини. Ипак, без обзира на сложеност ситуације, ратни злочини које наводе обе стране неминовно ће морати да буду предмет будућих истрага.

Тек након окончања сукоба и отварања званичних архива, историчари ће моћи да изврше детаљна истраживања која ће коначно разлучити истину од пропаганде и дезинформација пласираних током свих ових година и то не само од стране самих зарађених страна, већ и од стране њихових савезника.

Напоследку, извучене поуке морају да послуже као штит против понављања тако масовних психолошких операција (PSYOPS) какве су током рата у Украјини вођене против становништва Западних земаља. Ово је од кључног значаја како би се спречио ризик од њиховог увлачења у сукоб у којем витални национални интереси већине тих држава уопште нису угрожени.

*Превод са енглеског на српски језик:
Преводилачка агенција Language Shop*

Bibliography / Библиографија

Althaus, Scott L. et al. 2014. "Uplifting Manhood to Wonderful Heights? News Coverage of the Human Costs of Military Conflict from World War I to Gulf War Two". *Political Communication* 31 (2): 193–217. DOI: <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.894159>.

- Armstrong, Kathryn. 2024. "Ukraine war: Zelensky says 31,000 troops killed since Russia's full-scale invasion". *BBC*. February 25. <https://www.bbc.com/news/world-europe-68397525>.
- BBC*. 2022. "As it happened: Human cost of eastern city battle 'terrifying' – Zelensky". June 11. <https://www.bbc.com/news/live/world-europe-61764008>.
- Bischof, Günter, Stefan Karner, and Peter Ruggenthaler, eds. 2010. *The Prague Spring and the Warsaw Pact invasion of Czechoslovakia in 1968*. Plymouth: Lexington Books.
- Cheon, Soram, and Aghnia Adzkia. 2026. "Thousands of North Koreans fought for Russia. A memorial hints at the death toll". *BBC*. May 8. <https://www.bbc.com/news/articles/clypr5985ejo>.
- Crawford, Neta. 2025. "The human toll of the Gaza War: direct and indirect death from 7 October 2023 to October 3, 2025". *Costs of War Project*. October 7. https://costsofwar.watson.brown.edu/sites/default/files/2025-10/Human-Toll-in-Gaza_Costs-of-War_Crawford_7-October-2025.pdf.
- Crawford, Emily and Alison Pert. 2024. *International Humanitarian Law*, 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dacoba Cerviño, Francisco José. 2022. *War in Ukraine, a punch on the international chessboard*. April 8. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA26_2022_FRANDAC_Ucrania_ENG.pdf.
- De Castro García, Andrés. 2026. "El Cuerno de África". In: *Descifrando África: claves para la seguridad y defensa del mañana*, edited by General Technical Secretariat, 57–158. Madrid: Ministerio de Defensa.
- France-2. 2026. "Guerre en Ukraine: retrouvez l'entretien exclusif du président Volodymyr Zelensky au '20 Heures' de France 2". Uploaded on February 4, 2026. France Info interview, 17:07 min. https://www.franceinfo.fr/monde/europe/manifestations-en-ukraine/replay-guerre-en-ukraine-retrouvez-l-entretien-exclusif-du-president-volodymyr-zelensky-au-20-heures-de-france-2_7784291.html.
- Fox, Amos C. 2022. *Reflections on Russia's 2022 invasion of Ukraine: combined arms warfare, the battalion tactical group and wars in a fishbowl*. September 29, 2022. https://www.researchgate.net/publication/364039849_Reflections_on_Russia%27s_2022_Invasion_of_Ukraine.

- Frost, Melville, and Nicholas Michelsen. 2017. "Strategic Communications in international relations: Practical traps and ethical puzzles". *Defence Strategic Communications* 2: 9–33.
- Gelpi, Christopher, Feaver, Peter, and Reifler, Jason. 2009. *Paying the Human Costs of War: American Public Opinion and Casualties in Military Conflicts*. Princeton: Princeton University Press.
- Géré, François. 1997. *La guerre psychologique*. Paris: Economica.
- Glenn Diesen Channel. "John Mearsheimer. End of Russian Restraint and New U.S. Grand Strategy". Uploaded on July 3, 2026. YouTube video, 1:10:58 hour. <https://www.youtube.com/watch?v=YGL1RBBUrSU>.
- Haigh, Michel Mae. 2025. "War, media, and public opinion: A battle for hearts and minds". In: *The international handbooks of risk and crisis communication* II, edited by Andreas Schwarz, Matthew W. Seeger and Sora Kim, 195–204. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Izvestia. 2026. "Hackers broke into the databases of Kiev and found out the exact number of losses of the Armed Forces of Ukraine". June 25. <https://en.iz.ru/en/2121575/2026-06-25/hackers-broke-databases-kiev-and-found-out-exact-number-losses-armed-forces-ukraine>.
- Jones, Robert. 1990. *The Soviet Concept of 'Limited Sovereignty' from Lenin to Gorbachev. The Brezhnev Doctrine*. London: Palgrave Macmillan.
- Jones, Seath, and Riley McCabe. 2026. *Russia's Grinding War in Ukraine. Massive Losses and Tiny Gains for a Declining Power*. January 27. <https://www.csis.org/analysis/russias-grinding-war-ukraine>.
- Kommersant. 2022. "Минобороны России сообщило о гибели 1351 военнослужащего на Украине [The Russian Defense Ministry reported the deaths of 1,351 service members in Ukraine.]". March 25. <https://www.kommersant.ru/doc/5280467>.
- Kommersant. 2026. "Россия и Украина впервые в этом году обменялись телами погибших военнослужащих [Rusia y Ucrania intercambiaron los cuerpos de soldados caídos por primera vez este año]". January 29. <https://www.kommersant.ru/doc/8380572>.
- Kyiv Post. 2024. Zelenskyy, "43,000 Ukrainian Troops Dead, 370,000 Injured Since 2022 – Zelensky". December 8. <https://www.kyivpost.com/post/43511>.

- Lantratova, Yana. 2026. “Публикуем список ещё 273 украинских военнослужащих, которых Россия готова передать в рамках обмена [We are publishing a list of another 273 Ukrainian military personnel whom Russia is prepared to hand over as part of an exchange]”. *Telegram*. August 13. <https://t.me/lantratovaDOBRO/15350>.
- Larys, Martin. 2024. *Rebel Militias in Eastern Ukraine. From Leaderless Groups to Proxy Army*. London: Routledge.
- Levy, Yagil. 2025. “The logic of body counting: from Korea to Gaza”. *Critical Military Studies* 12 (3): 473–497.
- Lewis, James Andrew. 2022. *Cyber War and Ukraine*. June 16. <https://www.csis.org/analysis/cyber-war-and-ukraine>.
- Ministry of Foreign Affairs of Russia. 2025a. “Foreign Minister Sergey Lavrov’s remarks and answers to questions during an embassy roundtable discussion titled ‘Ukraine crisis. Diplomacy and settlement prospects’”. December 11. https://www.mid.ru/en/press_service/video/view/2064879/.
- Ministry of Foreign Affairs of Russia. 2025b. “Briefing by MFA Ambassador Rodion Miroshnik on the crimes committed by the Kiev regime”. Uploaded April 28, 2025. Youtube video, 44:05 min. <https://www.youtube.com/watch?v=o2E5zcdEbfo>.
- Ministry of Foreign Affairs of Russia. 2026. “Выступление Посла по особым поручениям МИД России по преступлениям киевского режима Р.В.Мирошника на брифинге в МИД России, 3 июля 2026 года [Statement by R.V. Miroshnik, Ambassador-at-Large of the Russian Foreign Ministry for Crimes of the Kyiv Regime, at a briefing at the Russian Foreign Ministry, July 3, 2026]”. July 3. https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/doklady/2123838/.
- NBC News. 2025. “Feb. 16 — Ukrainian President Volodymyr Zelenskyy”. Interview. Uploaded on February 16, 2025. Video, 47:30 min. <https://www.nbcnews.com/meet-the-press/video/feb-16-ukrainian-president-volodymyr-zelenskyy-232117317896>.
- Negocios TV. 2026. “Antonio Alonso: Irán no se rinde, el error de cálculo de Trump y el riesgo de colapso en Occidente”. Uploaded on March 20, 2026. YouTube video, 24:42 min. <https://youtu.be/KgxJHlkx1is?is=xot923p3gVEQKCGP>.
- [OHCHR] UN Office of the High Commissioner for Human Rights. 2025. “Ukraine: UN experts warn of persecution against Ukrainian Orthodox Church”.

- Document 2131224. October 1. <https://www.ecoi.net/en/document/2131224.html>.
- Ombudsman of Ukraine. 2026. "Омбудсман закликав ЄС продовжити підтримку українців, які були змушені виїхати за кордон через війну [Ombudsman calls on EU to continue supporting Ukrainians who were forced to leave the country due to the war]". July 9. https://ombudsman.gov.ua/news_details/ombudsman-ukrayini-dmitro-lubinec-zaklikav-yes-prodovzhiti-pidtrimku-ukrayinciv-yaki-buli-zmusheni-viyihati-za-kordon-cherez-vijnu.
- [OSCE] Organization for Security and Co-operation in Europe. 2016. "War crimes of the Armed Forces and the Security Forces of Ukraine: torture and inhumane treatment Second report". April 15. <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/233896.pdf>.
- Pardo de Santayana, José. 2022. *From Ukraine to Taiwan: Learning to live in a worse world*. April 27. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA28_2022_JOSPAR_Ucrania_ENG.pdf.
- Pardo de Santayana, José. 2024. *Demographics: Ukraine's major Achilles heel*. April 30. <https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2264897/Demographics+Ukraine%27s+major+Achilles+heel.pdf/>.
- Paul, Christopher. 2011. *Strategic Communication. Origins, Concepts, and Current Debates*. London: Bloomsbury Academic.
- Pazderka, Josef, ed. 2019. *The Soviet Invasion of Czechoslovakia in 1968: The Russian Perspective*. Plymouth: Lexington Books.
- Pérez Gil, Luis. 2024. *Russian Military Capabilities and the War Economy in the Conflict in Ukraine*. July 9. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania_ENG.pdf.
- Pérez Gil, Luis. 2025. *Long-range Russian missiles in the war in Ukraine*. July 9. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2726226/empleo_de_misiles_rusos_2025_dieeea50_eng.pdf/.
- Pomerantsev, Peter. 2019. *This Is Not Propaganda: Adventures in the War Against Reality*. London: Faber & Faber.
- Pravda.ru. 2025. "Hackers Expose Ukraine's True War Losses: 1.7 Million Dead or Missing". August 20, 2025. <https://english.pravda.ru/news/world/163783-russian-hackers-claim-ukraine-military-losses/>.

- Pukhov, Ruslan. 2024. "От 'специальной' к 'военной' Уроки двух лет операции на Украине ['From 'special' to 'military': Lessons from two years of operations in Ukraine']". *Россия в глобальной политике (Russia in World Affairs)*. February 24. <https://globalaffairs.ru/articles/ot-speczialnoj-k-voennoj/>.
- Pukhov, Ruslan. 2025a. "Руслана Пухова «Это уже другая война. Дроновая революция кардинально меняет облик боевых действий и армии ['This is a different kind of war. The drone revolution is radically changing the face of combat and military operations']". *Rossiyskaya Gazeta*. February 17. <https://rg.ru/2025/02/17/ruslan-puhov-v-hode-svo-sostoialsia-predskazyvavshijsia-triumf-bespiilotnoj-aviacii.html>.
- Pukhov, Ruslan, 2025b. "Поле боя становится 'килл-зоной', в которой все уничтожается БПЛА [The battlefield is turning into a 'kill zone' where everything is destroyed by unmanned aerial vehicles.]" *Rossiyskaya Gazeta*. July 9. <https://rg.ru/2025/07/09/drony-i-vojna-budushchego.html>.
- Putin, Vladimir. 2021. "Стаття Володимира Путіна «Про історичну єдність росіян та українців» [Vladimir Putin's article „On the historical unity of Russians and Ukrainians"]". July 12. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66182>.
- Rossiya-24. 2022. "General of The Army Sergei Shoigu September 21st 2022". Uploaded on September 21, 2022. Video, 12:08 min. <https://archive.org/details/general-of-the-army-sergei-shoigu-september-21st-2022>.
- Todd, Emmanuel. 2024. *La Défaite de l'Occident*. Paris: Éditions Gallimard.
- Trevelyan, Mark. 2024. "Russian minister says 48,000 relatives trying to trace soldiers via DNA". *BBC*. December 4. <https://www.reuters.com/world/europe/russian-minister-says-48000-relatives-trying-trace-soldiers-via-dna-2024-12-04/>.
- Ukrainian Ministry of Defense. 2025. "Оновлено порядок виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі військовослужбовця [The procedure for paying a one-time cash benefit in the event of the death of a serviceman has been updated.]". September 7. <https://mod.gov.ua/news/onovleno-poryadok-viplati-odnorazovoyi-groshovoyi-dopomogi-u-razi-zagibeli-vijskovosluzhbovcya>.
- Ukrainska Pravda*. 2026. "Понад 90 тисяч українців вважаються зниклими безвісти – уповноважений [Over 90,000 Ukrainians are considered missing

– Commissioner]”. February 26. <https://www.pravda.com.ua/news/2026/02/26/8022844/>.

[UNHCR] UN High Commissioner Office for Human Rights. 2026a. “Four years since the full-scale invasion of Ukraine: key facts and findings”. February, 2026. https://ukraine.ohchr.org/sites/default/files/2026-02/2026-02-16%20HRMMU_Four%20Years%20On_fact%20sheet_2.pdf.

[UNHCR] UN High Commissioner Office for Human Rights. 2026b. “Ukraine: protection of civilians in armed conflict”. UN High Commissioner Office for Human Rights. May 2026. [https://ukraine.un.org/sites/default/files/2026-06/Ukraine%20-%20protection%20of%20civilians%20in%20armed%20conflict%20\(May%202026\)_ENG.pdf](https://ukraine.un.org/sites/default/files/2026-06/Ukraine%20-%20protection%20of%20civilians%20in%20armed%20conflict%20(May%202026)_ENG.pdf)

[UNHCR] UN High Commissioner Office for Human Rights. 2026c. “UNHCR Ukraine. Protection Response Updated 10”. UN Refugee Agency. https://www.unhcr.org/sites/ua/files/2026-05/UNHCR%20Protection%20Update%20%20-%20Q1-2026_0.pdf.

Zelenskyy, Volodymyr, 2025. “Zelensky LIVE: Zelensky Delivers a Speech in Dutch Parliament Amid Russia-Ukraine Tensions”. Uploaded on December 16, 2025. Youtube video, 21:50 min. https://www.youtube.com/watch?v=oG_9nyA47iI.

INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS

Journal *International Problems*/Međunarodni problemi publishes the following types of articles:

Original research article presents the results of research with clear contribution with a view of expanding and/or deepening of existing knowledge. It should be structured to include the following elements: general context and aim of research; theoretical background (review literature) clearly stated in the introduction; departing hypothesis or research question; applied methods; presentation and explanation of the results; conclusion discussing the main research findings departing hypothesis or research question.

Review article provides a comprehensive summary of research on a certain topic or a perspective on the state of the field by describing current areas of agreement as well as controversies and debates. Review article identifies gaps in knowledge and the most important but still unanswered research questions and suggest directions for future research.

Book review is a systematic description and/or critical analysis of the quality and significance of a book, edited volume, and textbook. Book review should include a general description of the topic and/or problem addressed by the work in question, summary of the book's main argument, basic biographical information about the author, summary of contents, strengths and weaknesses, as well as a concluding statement summarizing reviewer's opinion of the book. Each book review should refer to at least three other academic sources.

Conference review is a systematic description and/or critical analysis of the quality and importance of an international or national scientific meeting, in which the main conclusions and scientific contributions are presented.

In preparing manuscripts authors are kindly requested to comply with the following rules:

FORMAT

All types of manuscripts should be submitted in Word and saved in .doc or .docx format.

Divide the article in two separate files:

(1) **File „Cover page“**, which contains:

- a. Article title;
- b. Authorship data (in accordance with the below-mentioned):
 - Under the title, write your name and surname (all caps) with an accompanying footnote stating your position, full name of the institution where you are employed, city, country, email address, and ORCID ID in English.
 - In case of two co-authors, the names should be written next to one another, with each containing the affiliation footnote. Although manuscripts co-authored by more than two researchers are untypical, they may be considered in rare occasions, depending on the scale of the research, its topic, main elements, structure and the extent of correspondence with the Editorial Policy.
 - In the footnote, the author also provides all details regarding the project under which the research presented in her/his article is conducted and/or sources of financial and other support. The author also may point to readers that some of the views presented in the article express her/his own opinion and not the one of the institution she/he works for.
 - Note: Upon publication, article metadata are stated once, on the first page of the respective manuscript, while the bibliography is listed once, at the end of the manuscript. Project information is provided after the main text of the manuscript.

Cover page example is available on the next page.

Title (font: Times New Roman, size 14, centered). I.e.:

The Russia- China strategic partnership

Author(s) name(s) (font: Times New Roman, size 12, last name capitalized, centered, with a footnote). I.e.:

Ivona LAĐEVAC¹

¹ Senior Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. E- mail: ivona@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4052-4426>.

The paper presents findings of a study developed as a part of the research project “Serbia in contemporary international relations: strategic development directions and strengthening the position of Serbia in international integrative processes – foreign-political, international economical, legal and security aspects“ (No. 179029) for the period 2011-2015, realized by the Institute of International Politics and Economics, and financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

(2) Anonymized file with the manuscript text

- This file should contain (in the following order):
 - Article title;
 - Abstract and keywords (in English language);
 - Manuscript text;
 - Reference list (bibliography);
 - Abstract and keywords (in Serbian language – Cyrilic script).
 - In case the author(s) do not speak or write in Serbian, the Editorial team will be in charge of translating the abstract in case of acceptance for publication.

Note: this file will serve for the double-blind review procedure. As such, it must not contain the authorship data, directly or indirectly, pertaining to the first/last name, gender, nationality, institution or any other relevant characteristic in that regard.

FONT, PAGINATION

Use Times New Roman font in size 12, with single-lined spacing, and with an empty line between paragraphs.

Use continuous line numbers starting on the first page, with page numbers on the right side of the bottom of the page.

LENGTH

Articles range from 6000–8000 words (excluding abstracts and bibliography). The length of book and conference reviews essays is up to 1500 words.

LANGUAGE

Authors submit their articles in English.

Final versions of manuscripts (that have reached the acceptance stage) are translated into Serbian Cyrillic. Both language versions are published.

Please use the language consistently, coherently and adequately, having in mind the academic scope of the journal. Both British and American English are equally acceptable.

TITLE

Use bold for the article title (size 14).

The title should not only accurately describe the content of manuscript (i.e. convey the main topics of the study and highlight the importance of the research) but it should be concise.

ABSTRACT AND KEY WORDS

Below the author's name include abstract of 150–200 words that describes the material presented in the manuscript.

In addition, the same abstract in Serbian Cyrilic script should be placed at the very end of the manuscript. In case of authors whose native language is not Serbian, the Editorial Team will organize the abstract translation into Serbian Cyrilic.

For original research article, the abstract must summarize the entire article, including theoretical background, the departing hypothesis or research question, the aim, a concise account of the methods, a clear description of the most important findings, and a brief presentation of the conclusions.

For review article, the abstract should include the primary objective of the review, the reasoning behind choice, the main outcomes and results of the review, and the conclusions that might be drawn, including their implications for further research, application, or practice.

The author provides up to 10 key words for the main idea of the article which can be used for indexing purposes. **Key words should not repeat the title.**

MAIN TEXT

The basic text should be justified.

Use no more than three levels of headings (all should be centered):

First-level headings – **Heading**

Second-level headings – ***Heading***

Third-level headings – ***Heading***

Do not number headings.

Each new paragraph, including headlines, needs to be indented. This doesn't apply to the Abstract. Indents are made by placing the cursor at the beginning of the paragraph and pressing the Tab key once. Define all abbreviations at first mention in the abstract and in the main text by giving the full term, then the abbreviation in parentheses, and use them consistently thereafter.

Only the following form of quotation marks should be put in the text: “ ”. In case the additional quotation marks are to be put within these ones it should be done in the following way: ‘ ’. The text should be clear, readable, and concise. Manuscripts should be well presented, with correct grammar, spelling and punctuation. Please use gender-neutral language throughout the article. If the English is unsatisfactory, we will return the manuscript for correction without review.

Please use the spelling style consistently throughout your manuscript.

Latin, Old Greek and other non-English words and terms in the text should be italicised (e.g. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire*).

When citing dates in the text and bibliography (in accordance with the specific guidelines), use the month–day–year format (e.g., May 12, 2025).

CITATION STYLE

International Problems uses the author-date reference style based on *The Chicago Manual of Style* (16th ed). Sources are cited in the text, usually in parentheses, by the author's surname, the publication date of the work cited, and a page number if necessary. Full details are given in the reference list (use the heading References).

When citing sources in Serbian, please use the Serbian Latin script for both in-text citations and the bibliography, following the same guidelines as for English references (for example, see the 'Doctoral Dissertation' section). ***Serbian-language sources should be kept in their original language and not translated into English.***

The articles need to contain academically relevant, timely and verified sources (peer-reviewed, if feasible). Please refrain from inappropriate or biased citations that are disproportionately inclined towards a particular group, organization or publication. Likewise, please limit the number of self-citations to 2 (two).

In the text, the reference should be placed just before punctuation. If the author's name appears in the text, it is not necessary to repeat it, but the date should follow immediately:

Johnson and Axinn (2013, 136) argue that killing with emotions is morally superior to killing without emotions, because military honour demands a clear will to assume a risk of sacrifice of health and life.

If thereference is in parentheses, usesquarebracketsforadditional parentheses: (see, e.g., Johnson and Axinn [2013, 133–136] on this important subject).

In text, separate the references with semicolons:

(Jabri 2007; Herman 2004; Rohrbach 2020)

If citing more than one work by an author, do not repeat the name:

(Jabri 2007; 2011; Gregory 2014a; 2014b)

Book

Reference list entry:

Jabri, Vivienne. 2007. *War and the Transformation of Global Politics*. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.

Tadjbakhsh, Shahrbanou, and Anuradha Chenoy. 2007. *Human Security: Concepts and Implications*, 2nd ed. Oxon: Routledge.

Vasquez, John A., Sanford Jaffe, James Turner Johnson, and Linda Stamato, eds. 1995. *Beyond Confrontation: Learning Conflict Resolution in the Post-Cold War Era*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bentham, Jeremy (1907) 2018. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Reprint, London: Clarendon Press. www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html.

Dal Lago, Alessandro, and Salvatore Palidda, eds. 2010. *Conflict, Security and the Reshaping of Society: The Civilization of War*. Oxon & New York: Routledge.

Hayek, Friedrich A. 2011. *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*. Edited by Ronald Hamowy. Vol. 17 of *The Collected Works of F. A. Hayek*, edited by Bruce Caldwell. Chicago: University of Chicago Press, 1988–.

In-text citation:

(Jabri 2007, 59)

(Tadjbakhsh and Chenoy 2007) (Vasquez et al. 1995) (Bentham [1907] 2018)

(Dal Lago and Palidda 2010) (Hayek 2011, 258)

Journal article

Reference list entry:

Nordin, Astrid H.M. and Dan Öberg. 2015. "Targeting the Ontology of War: From Clausewitz to Baudrillard". *Millennium: Journal of International Studies* 43 (2): 395–423.

Adams, Tracy, and Zohar Kampf. 2020. "'Solemn and just demands': Seeking apologies in the international arena". *Review of International Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210520000261>.

In-text citation:

(Nordin and Öberg 2015, 401) (Tracy and Kampf 2020)

Article in edited volume

Reference list entry:

Herman, Michael. 2004. "Ethics and Intelligence After September 2001". In: *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, edited by Len V. Scott and Peter D. Jackson, 567–581. London and New York: Routledge.

In-text citation: (Herman 2004)

Conference paper (if not published in conference proceedings)

Reference list entry:

Korać, Srđan. 2016. "Human Security and Global Ethics: Can International Organizations be Moral Agents?". Paper presented at the Third International Academic Conference on

Human Security, Human Security Research Center (HSRC), Faculty of Security Studies, University of Belgrade, Belgrade, November 4–5.

In-text citation: (Korać 2016)

Book review

Reference list entry:

Firchow, Pamina. 2020. "Measuring Peace: Principles, Practices and Politics", Review of *Measuring Peace*, by Richard Caplan. *International Peacekeeping* 27 (2): 337–338.

In-text citation: (Firchow 2020, 337)

Legal and official documents

International treaties

Reference list entry:

[PTBT] Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water. 1963. Signed by US, UK, and USSR, August 5. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20480/volume-480-I-6964-English.pdf>.

[TFEU] Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. 2012. *Official Journal of the European Union*, C 326, October 26. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

[UN Charter] Charter of the United Nations, October 24, 1945. <https://www.un.org/en/sections/un-charter/introductory-note/index.html>.

In-text citation:

(PTBT 1963, Article III, para. 3)

(TFEU 2012, Article 87)(UN Charter, Chapter X)

UN documents

Reference list entry:

[UNSC] UN Security Council. Resolution 2222, Protection of Civilians in Armed Conflict, S/RES/2222. May 27, 2015. <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2015.shtml>.

[UNGA] UN General Assembly. Resolution 67/18, Education for Democracy, A/RES/67/18. November 28, 2012. <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/67/18>.

In-text citation:

(UNSC Res. 2222)

(UNGA Res. 67/18)

National legislation

Reference list entry:

[Constitution RS] Constitution of the Republic of Serbia. 2006. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 98/2006.

Homeland Security Act. 2002. United States of America, 107th Congress, 2nd Session (November 25). https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf.

In-text citation:

(Constitution RS 2006, Article 111)

(Homeland Security Act 2002)

Official reports

Reference list entry:

[YILC] Yearbook of the International Law Commission. 2014. Vol. 2, Part Two. https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2014_v2_p2.pdf&lang=ES.

[The 9-11 Commission] U.S. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. 2004. *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Washington, D.C.: Government Publication Office.

US Congress. 1993. Nomination of R. James Woolsey to be Director of Central Intelligence: Hearing Before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate. 104th Congress, 1st session, February 2–3, 1993. <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/hearings/103296.pdf>.

[USAFH] United States Air Force Headquarters. 2014. United States Air Force RPA Vector: Vision and Enabling Concepts: 2013–2038. www.af.mil/Portals/1/documents/news/USAFRPAVectorVisionandEnablingConcepts2013-2038.pdf.

In-text citation:

(YILC 2014, 321)

(The 9-11 Commission 2004, 437) (US Congress 1993, 125)

(USAFH 2014)

EU legislation

Reference list entry:

Regulation (EU) No. 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur). *Official Journal of the European Union*, L 295, 6 November 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=EN>.

[EC] European Commission. 2010. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM(2010) 673 final, Communication from the Commission

to the European Parliament and the Council, November 22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=GA>.

Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, L 141, 5 June 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>.

In-text citation:

(Regulation [EU] No. 1052/2013, Article 11, para. 4) (EC COM[2010] 673 final)

(Directive [EU] 2015/849)

Decisions of international courts and tribunals

Reference list entry:

[ICJ] International Court of Justice. Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, 22 July 2010, ICJ Reports. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>. [ICJ Order 1999] *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United Kingdom)*. International Court of Justice, Order ICJ Rep. 1999 (June 2). <https://www.icj-cij.org/files/case-related/113/113-19990602-ORD-01-00-EN.pdf>.

[ICTY Indictment IT-98-32-A] *Prosecutor v. Vasiljevic*, Case No. IT-98-32-A. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Indictment, 30 October 2000. <https://www.icty.org/x/cases/vasiljevic/ind/en/vasonly-ii000125e.pdf>.

Costa v Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, Case 6/64, [1964] ECR 585. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>. [CJEU Judgment T-289/15] *Hamas v Council*, Case T-289/15. Court of Justice of the European Union, Judgment, 6 March 2019, ECLI:EU:T:2019:138. <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?language=EN&critereEcli=ECLI:EU:T:2019:138>

[Opinion of AG Bobek] *Région de Bruxelles-Capitale v Commission*, Case C-352/19

P. Court of Justice of the European Union. Opinion of Advocate General Bobek delivered on 16 July 2020(1), ECLI:EU:C:2020:588. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=485A5D9AC129179D3D2F2.EC571A384CD?text=&docid=228708&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5064004>.

In-text citation:

(ICJ Advisory Opinion 2010, 411)

(ICJ Order 1999, para. 3)

(ICTY Indictment IT-98-32-A)

(*Costa v ENEL*)

(CJEU Judgment T-289/15, para. 23)

(Opinion of AG Bobek C-352/19 P)

Newspapers and magazines

Reference list entry:

Gibbs, Samuel. 2017. "Elon Musk leads 116 experts calling for outright ban of killer robots", *The Guardian*, August 20.

Power, Matthew. 2013. "Confessions of a Drone Warrior", *GQ*, October 22. <https://www.gq.com/story/drone-uav-pilot-assassination>.

Economist. 2015. "Who will fight the next war?" October 24. <https://www.economist.com/united-states/2015/10/24/who-will-fight-the-next-war>.

In-text citation:

(Gibbs 2017, A10)

(Power 2013)

(*Economist* 2015)

Audio and visual media

Reference list entry:

Scott, Ridley. [1982] 2007. *Blade Runner: The Final Cut*. Directed by Ridley Scott. Burbank, CA: Warner Bros. Blue-Ray disc, 117 min.

Future Weapons. 2019. Waddell Media. Aired on August 7–16 on Discovery Science HD, 3 seasons, 30 episodes (43 min. each). <https://go.discovery.com/tv-shows/future-weapons/>.

Tech Legend. 2020. "Best Drones 2020 – Top 8 Best Drone with Cameras to Buy in 2020". Uploaded on February 7, 2020. YouTube video, 27:20 min. https://www.youtube.com/watch?v=Z6_4JU5Mspw.

In-text citation:

(Scott [1982] 2007)

(Future Weapons 2019)

(Tech Legend 2020)

Social media

Reference list entry:

National Library of Australia. 2020. "National Library of Australia's Facebook Page". Facebook, August 1, 2020. <https://www.facebook.com/National.Library.of.Australia/>.
Kruszelnicki, Karl (@DoctorKarl). 2017. "Dr Karl Twitter post." Twitter, February 19, 2017, 9:34 a.m. <https://twitter.com/DoctorKarl>.

Trapara, Vladimir. 2018. "Victory or nil". *Unwrapping the Essence* (blog). May 29, 2018. <https://unwrappingtheessence.weebly.com/blog/pobeda-ili-nista>.

In-text citation:

(National Library of Australia 2020)

(Kruszelnicki 2017)

(Trapara 2018)

Doctoral dissertation

Reference list entry:

Rohrbach, Livia. 2020. *Beyond intractability? Territorial solutions to self-determination conflicts*. Doctoral dissertation. Department of Political Science, University of Copenhagen.

Petrović, Miloš. 2018. *Nepotpuna integracija kao prepreka političkom razvoju Istočnog partnerstva Evropske unije*. Doktorska disertacija. Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

In-text citation:

(Rohrbach 2020)

(Petrović 2018).

Internet source

If citing an undated online document, give an access date and use the year of access as year of publication.

Reference list entry:

Oxford Library. 2012. "Library Strategy". Oxford Library. Accessed 3 June 2012. <http://www.ol.org/library/strategy.html>.

Google Maps. 2015. "The British Library, London, UK". *Google*. Accessed February 5, 2015. <https://www.google.com.au/maps/place/The+British+Library/@51.529972,-0.127676,17z/data=!3m1!4m2!3m1!1s0x48761b3b70171395:0x18905479de0fdb25>.

IPE [Institute of International Politics and Economics]. n.d. "Mission". Accessed August 1, 2020. <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/en/mission/>.

In-text citation:

(Oxford Library 2012)

(Google Maps 2015) (IPE n.d.)

Personal communication (letter, emails, telephone conversation)

Personal communications include conversations, interviews, lecture material, telephone conversations, letters and e-mail messages. Place references to personal communications such as letters and conversations within the running text and not as formal end references, because they do not contain recoverable data:

... as mentioned in an e-mail to me from Dr Slobodan Jankovic, December 10, 2019 ...

When in published collections, letters are cited by date of the collection, with individual correspondence dates given in the text:

In a letter to Mary Louise Green from University of Belgrade, May 13, 2017 (Green 2012, 34), ...

Note: The author is responsible for obtaining the approval/permission from the person(s) quoted within the article. The process of obtaining permission should include sharing the article ahead of the submission, so that a person in question could verify the context in which they are being quoted. If permission cannot be obtained, the personal communication must be removed from the article. In cases where data are used in anonymized form, authors are expected to take appropriate measures to ensure compliance with ethical standards, confidentiality, and related requirements, and to ensure that all involved parties are familiar with and adhere to them.

Secondary source

If you read an article or book which cites or quotes some information that you want to use, always refer to both the original source and the source where you found the information:

In-text citation:

In his 1975 book *Power* [Macht], Luhmann bases his understanding of power mainly on the social exchange and community power literature (cited in Guzzini 2013, 79).

Reference list entry:

Guzzini, Stefano. 2013. *Power, realism, and constructivism*. Abingdon and New York: Routledge.

Archive sources

Archival sources are cited according to the following format:

[Acronym or abbreviation] Full name of the repository, [Acronym or abbreviation] Title of the fond, fond number, box number or *title* (if available), folder number, reference code (if available), "Title of the document" (if it is not available, provide a short description by answering the questions who? whom? what?), place, date or n.d. if no date is provided.

Please use commonly known acronyms of the institutions (MFA – Ministry of Foreign Affairs) or those listed on the institution's website (AJ – Archives of Yugoslavia, TNA – The National Archives (United Kingdom)).

Reference list entry:

[AJ] Arhiv Jugoslavije, [KPR] Kabinet Predsednika Republike, fond 837, kutija *Kriza na Bliskom Istoku*, f. I-5-c/88, „Predlog akcija u vezi sa Bliskim Istokom“, Beograd, 29. oktobar 1973.

[TNA] The National Archives (United Kingdom), [FO] Foreign Office, f. 371/5727, "Telegram of H. C. A. Eyres to Foreign Office," Durrës, June 2, 1921.

In-text citation:

(AJ, KPR, f. I-5-c/88)

(TNA, FO, f. 371/5727)

Policy papers

Practical or public policy proposals (policy paper) are cited as follows: Author. Year. Title (*italicized*). Date of publication. Link.

Reference list entry:

[BCSP] Belgrade Centre for Security Policy. 2012. *Gender Advisors in the Serbian Security Sector*. January 26. <https://bezbednost.org/en/publication/gender-advisors-in-the-serbian-security-sector/>.

In-text citation:

(BCSP 2012, 3)

TABLES, FIGURES AND GEOGRAPHICAL MAPS

It is necessary to give their number and full title – e.g. *Table 1: Human Development Index among EU members* or *Figure 2: State-Building or Sovereignty Strategy* or *Map 1: Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region*.

It is particularly important that you have been given written permission to use any tables, figures, and geographical maps you are reproducing from another source before you submit manuscript.

REFERENCE LIST

The list of references should only include works that are cited in the text, tables, figure legend, and footnotes, and that have been published or accepted for publication.

Personal communications and unpublished works should only be mentioned in the text. Do not use footnotes or endnotes as a substitute for a reference list.

Reference list entries should be alphabetised by the last name of author or editor. If no author/editor, order by title.

If the reference list contains two or more items by the same author in the same year, add a, b, etc. and list them alphabetically by title of the work:

Gregory, Derek. 2014a. "Drone Geographies". *Radical Philosophy* RP 183: 7–19. Gregory, Derek. 2014b. "The Everywhere War". *The Geographical Journal* 177 (3):238–250.

Manuscripts that do not comply with the above-mentioned instructions will not be taken into consideration for the reviewing process.

Editorial Board

EDITORIAL POLICY

International Problems/Međunarodni problemi (in further text: *International Problems*) is the oldest peer-reviewed journal in Serbia and the Balkans publishing original research focused on international affairs. Its first issue was published in April 1949. *International Problems* is quarterly journal brought out by the Institute of International Politics and Economics, Belgrade.

International Problems welcomes the submission of scholarly articles on matters of international relations, international security, international law, and globalisation studies. *International Problems* publishes original and review research articles and book and conference reviews in English, that have not been published before and that are not under consideration for publication anywhere else. *International Problems* does not publish foreign policy commentary or policy proposals.

The Editorial Board favours manuscripts that present the research addressing contemporary controversial issues in international relations from various disciplinary and methodological perspectives. Espousing no specific political or methodological stance and aiming to advance our understanding of and provoke deeper dialogue on rapidly changing world politics in the 21st century, the Editorial Board prioritizes the following themes:

- Transformation of world politics in the early 21st century.
- Phenomenology and practice of transnationalism and cosmopolitanism.
- Institutionalisation of international relations and its challenges.
- Various theoretical standpoints on current global processes.
- Controversial use of foreign policy instruments by major global actors (old and emerging).
- The impact of the Fourth Industrial Revolution and its advanced technologies on international relations in the 21st century.
- Civilisations, religion, and identities in the context of world politics and globalisation.
- Conceptual and methodological innovations in epistemology of International Relations.

EDITORIAL RESPONSIBILITIES

Editorial Council is an advisory body that actively contributes to the development of the journal *International Problems*/Međunarodni problemi. The tasks and duties of the Editorial Council include: the support to the development of the journal, its promotion, encouraging scholars and academicians in the area of political, security, and legal aspects of international relations to get involved as journal's authors and/or reviewers, writing editorials, reviews and commentaries.

Members of Editorial Board have tasks to act as the journal's ambassadors in the academic community, to contribute with a view to identifying key topics, suggesting quality manuscripts on these topics, and encouraging potential authors to submit to *International Problems*, as well as to review submitted manuscripts and prepare editorials and comments.

Editor-in-Chief is accountable for published content and should strive to constantly improve the journal and the processes for assuring the quality of published material, as well as the protection of freedom of expression, integrity and standards of the research from the influence of political, financial and other interests. Editor-in-Chief is also in charge of issuing the potential corrections, clarifications, retractions, and apologies.

Editor-in-Chief is responsible for the final decision to accept or reject a manuscript, and the decision should be based on: 1) evaluation of the manuscript relevance to thematic scope of the journal defined by the editorial policy, 2) assessment of importance, originality, validity and disciplinary relevance of the study presented in the manuscript, 3) assessment of manuscript's compliance with legal requirements regarding libel, copyright infringement and plagiarism. Editor-in-Chief has the discretionary power to reject a submitted manuscript without the peer review process if it does not meet the requirements regarding thematic scope of the journal and universal standards of the research (i.e. if it does not have structural elements either of original or review article). Submitted manuscripts that do not meet technical standards defined in Instructions for authors will be sent back to the authors for correction.

Under normal circumstances, the author receives a notification within ten working days from the date of manuscript submission, informing them whether the manuscript's topic aligns with the editorial policy, as well as the status of the manuscript, such as when the review process is expected to begin.

New Editor-in-Chief must not overturn decision to publish a manuscript made by the previous editor-in-chief unless new facts are established referring to serious problems in quality of the manuscript.

Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board must not have a conflict of interest with regard to the manuscript they consider for publication. Members of Editorial Board who have conflict of interest will be excluded from the decision making on the submitted manuscript. If a conflict of interests is identified or declared, Editor-in-Chief selects reviewers and handles the manuscript. Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board are obliged to disclose a conflict of interests timely.

Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board decisions' to accept or reject manuscript should be free from any racial, gender, sexual, religious, ethnic, or political bias.

Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board must not use unpublished material from submitted manuscripts in their research without written consent of the authors. The information and ideas presented in submitted manuscripts must be kept confidential and must not be used for personal gain.

Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board shall take all reasonable measures to ensure that the reviewers remain anonymous to the authors before, during and after the evaluation process and the authors remain anonymous to reviewers until the end of the review procedure.

RESPONSIBILITIES OF THE AUTHOR(S)

By submitting the manuscript to the editorial team of *International Problems/ Međunarodni problemi*, the author(s) warrant that the entire manuscript is their original work, that it has not been published before and are not under consideration for publication elsewhere. Multiple submission of the same manuscript constitutes ethical misconduct and eliminates the manuscript from consideration by International Problems.

The author(s) warrant that the manuscript, once published in International Problems, will not be published elsewhere in any language without the consent of Institute of International Politics. In addition, an article published in any other publication must not be submitted to International Problems for consideration.

When sending their manuscript, the author(s) attach the signed Author Statement (content available here: <https://internationalproblems.rs/wp-content/uploads/doc/author-statement-ip-02.pdf>)

In the case a submitted manuscript is the result of a research project, or its previous version has been presented at a conference (under the same or similar title), detailed information about the project, the conference, etc. shall be provided in a footnote attached to the manuscript title.

It is the responsibility of authors to ensure that manuscripts submitted to International Problems comply with ethical standards in scientific research. Authors warrant that the manuscript contains no unfounded or unlawful statements and does not violate the rights of third parties. The Publisher will not be held legally responsible should there be any claims for compensation.

Content of the manuscript

Submitted manuscript should contain sufficient detail and references to allow reviewers and, subsequently, readers to verify the claims presented by authors. The deliberate presentation of false claims is a violation of ethical standards. Book and conference reviews should be accurate and unbiased.

Authors are exclusively responsible for the contents of their submissions and must make sure that, if necessary, they have permission from all parties involved in the presented research to make the data public.

The authors wishing to include figures, tables or other materials that have already been published elsewhere are required to obtain permission from the copyright holder(s),

and provide it with the submission, not later. Any material received without such evidence will be assumed to originate from the authors.

Authorship

The authors must make sure that only contributors who have contributed to the submission are listed as authors and, conversely, that all contributors who have contributed to the submission are listed as authors.

A manuscript with more than two authors shall not be considered for publishing unless it undoubtedly presents the results of a large-scale empirical study.

If persons other than authors were involved in important aspects of the presented research study and the preparation of the manuscript, their contribution should be acknowledged in a footnote.

Acknowledgment of sources

The authors are required to properly acknowledge all sources that have significantly influenced their research and their manuscript. Information received in a private conversation or correspondence with third parties, in reviewing project applications, manuscripts and similar materials must not be used without the written consent of the information source.

Text recycling

Text recycling occurs when an author uses the identical sections of her/his text in two or more published articles, and it is considered a scientific misconduct and breach of publishing ethics. Editor-in-Chief considers how much of text is recycled in a submitted manuscript, the significance of places in which the text recycling occurs in the manuscript (e.g. whether are they part of the introduction, section on applied methodology, discussion or conclusion), whether the source of the recycled text has been acknowledged, and whether there is a breach of copyright.

If detected overlap is considered minor, action may not be necessary or the authors may be asked to re-write overlapping sections and cite their previous article(s), if they have not done so.

The authors cannot justify the text recycling only on the ground that she/he cited the source. More significant overlap constitutes a basis for rejection of the manuscript. When handling the cases of text recycling, the Editorial Board will follow guidelines and recommendations issued by the **Committee on Publication Ethics – COPE**.

Conflict of interests

The authors should disclose in their manuscript any financial or other substantive conflict of interest that might have influenced the presented results or their interpretation.

Complaints

In case of complaints, the Editorial Board will follow guidelines and recommendations issued by the Committee on Publication Ethics – COPE.

Fundamental errors in published works

When authors discover a significant error or inaccuracy in their own published work, it is their obligation to promptly notify Editor-in-Chief or the publisher and cooperate to retract or correct the paper. By submitting a manuscript, the authors agree to abide by International Problems' editorial policies.

RESPONSIBILITY OF THE REVIEWERS

The reviewers of articles for *International Problems*/*Međunarodni problemi* are required to provide competent, explained, and unbiased feedback in a timely manner on the scholarly merits and the scientific value of the manuscript.

The reviewers assess manuscripts for the compliance with the thematic profile of the journal, the relevance of the investigated topic and applied methods, the originality and scientific relevance of results presented in the manuscript, the presentation style and scholarly apparatus.

The reviewer should alert the Editor-in-Chief to any reasonable doubt or knowledge of possible violations of ethical standards by the authors. Reviewer should recognize relevant published works that have not been cited by the authors. The reviewer should alert the Editor-in-Chief to substantial similarities between a reviewed manuscript and any manuscript published or under consideration for publication elsewhere, in the event they are aware of such.

The reviewers should also alert the Editor-in-Chief to a parallel submission of the same paper to another journal, in the event they are aware of such.

The reviewer must be free from disqualifying competing interests with respect to the authors and/or the funding sources for the research. If such conflict of interest exists, the reviewers must report them to the Editor without delay.

The reviewer who feels unqualified to review the research topic presented in manuscript – or is not familiar with the research area in which it falls – should notify the Editor-in-Chief. Editor-in-Chief will respect requests from authors that an individual should not review their submission if these are well-reasoned and practicable.

The review must be conducted objectively. The reviewer's judgement should be stated in a clear manner and supported with arguments. Instructions for reviewers provide detailed guidelines and criteria for the assessment of manuscripts.

Any manuscripts received for review must be treated as confidential documents. The reviewers must not use unpublished materials disclosed in submitted manuscripts without the express written consent of the authors. The information and ideas presented in submitted manuscripts shall be kept confidential and must not be used for personal gain.

PEER REVIEW

The manuscripts submitted to the journal *International Problems/Međunarodni problemi* undergo a peer review process. The purpose of peer review is to assist the Editor-in-Chief in making decisions whether to accept or reject manuscript as well as the author in improving the paper. In normal circumstances, Journal strives to provide authors with the decision within 30 days of submission.

Peer review is double-blinded – both authors and reviewers are unknown to each other before, during and after the reviewing process. Editor-in-Chief is obliged to exclude all personal data on authors (name and affiliation) before sending manuscript to reviewers and to act in all reasonable ways to prevent the disclosure of authors' identity to reviewers. Reviewers of a manuscript act independently from each other during the reviewing process. Reviewers are not aware of each other's identities. If judgements of reviewers differ, Editor-in-Chief may ask for additional assessment.

The choice of reviewers is at the Editor-in-Chief's discretion. The reviewers must be knowledgeable about the subject area of the manuscript; they must not be from the authors' own institution and they should not have recent joint publications with any of the authors.

Editor-in-Chief sends a submitted manuscript along with the Review Form to two reviewers with the expertise in the field in which the manuscript's topic falls. In order to secure independent, impartial and objective evaluation, the reviews are not requested from the persons affiliated with the same institution as the author.

The Review Form includes a series of questions to help reviewers to cover all aspects that can decide the fate of a submission. In the final section of the Review Form, the reviewers must include observations and suggestions aimed at improving the submitted manuscript.

During the reviewing process, Editor-in-Chief may require authors to provide additional information (including raw data) if they are necessary for the evaluation of the scientific contribution of the manuscript. These materials shall be kept confidential and must not be used for personal gain.

With respect to reviewers whose reviews are seriously and convincingly questioned by authors, Editor-in-Chief will examine whether the reviews are objective and high in

academic standard. If there is any doubt regarding the objectivity of the reviewers or quality of the reviews, Editor-in-Chief will assign additional reviewers.

DEALING WITH UNETHICAL BEHAVIOUR

The Editor-in-Chief of *International Problems*/*Međunarodni problemi* has a duty to initiate adequate procedure when she/he has a reasonable doubt or determines that a breach of ethical standards has occurred – in published articles or submitted manuscripts. Anyone may inform the Editor-in-Chief at any time of suspected unethical behaviour by giving the necessary evidence.

The Editor-in-Chief in cooperation with the Editorial Board will decide on starting an investigation aimed at examining the reported information and evidences. During an investigation, any evidence should be treated as strictly confidential and only made available to those strictly involved in investigating procedure. The authors suspected of misconduct will always be given the chance to respond to any evidences brought up against them and to present their arguments.

The Editor-in-Chief in cooperation with the Editorial Board – and, if necessary, with a group of experts – concludes the investigation by making decision whether a breach of ethical standards has occurred or has not. In the case of determined breach of ethical standards, it will be classified as either minor or serious. Serious breaches of ethical standards are plagiarism, false authorship, misreported or falsified data or fabricated or falsified research results, and substantial text recycling (over 50% of a manuscript/article body text).

Along with the rejection of manuscript or retraction of published article from the journal (in accordance with the Retraction Policy), the following actions can be pursued, either individually or cumulatively:

- A ban on submissions for a two-year period in the case of a minor breach of ethical standards.
- A ban on submissions for a period 5–10 years in the case of a serious breach of ethical standards or repetitive minor breaches.
- Publication of a formal announcement or editorial describing the case of breach of ethical standards.
- Informing the wrongdoer's head of department and/or employer of the breach of ethical standards by means of a formal letter.
- Referring a case to a professional organisation or legal authority for further investigation and action.

When dealing with unethical behaviour, the Editor-in-Chief and the Editorial Board will rely on the guidelines and recommendations provided by the **Committee on Publication Ethics – COPE** (available at <http://publicationethics.org/resources/>).

PLAGIARISM

Plagiarism – that is, when someone assumes another’s ideas, words, or other creative expressions as one’s own without referring to the original author and source – is a clear case of scientific misconduct and a breach of publishing ethics. Plagiarism may also involve a violation of copyright law, punishable by legal action.

All manuscripts submitted to “Medjunarodni problemi” (International Problems) are subject to independent anti-plagiarism screening using specialized detection software: iThenticate 2.0.

Should the Editorial Team determine that a submitted manuscript contains plagiarized material, the manuscript will be rejected and appropriate sanctions will be imposed. In such cases, the authors will be prohibited from submitting or publishing manuscripts in the Journal for at least two consecutive volumes. This policy applies to all forms of plagiarism, including, but not limited to, direct copying without proper attribution, paraphrasing without appropriate citation, self-plagiarism, as well as the fabrication or falsification of data. Plagiarism includes, but is not limited to, the following:

- Word-for-word, or almost word-for-word copying, or purposely paraphrasing portions of another author’s work without clearly indicating the source or marking the copied fragment (for example, using quotation marks).
- Assuming other people’s ideas without stating the authorship and the sources in which those ideas are originally presented.
- Copying figures or tables from someone else’s paper without properly citing the source and/or without permission from the original author or the copyright holder.
- Self-plagiarism.
- Fabrication or falsification of data.

The procedure in cases where there are clear indications that a submitted manuscript or published article fall under the definition of plagiarism is described in the sections *Dealing with unethical behaviour* and *Retraction policy*.

By submitting a manuscript to “Medjunarodni problemi/International Problems”, authors acknowledge and agree that their submission may be software-screened, while appropriate measures may be taken in cases where plagiarism is detected.

RETRACTION POLICY

Legal limitations of the publisher, copyright holder or author(s), infringements of professional ethical codes, such as multiple submissions, bogus claims of authorship, plagiarism, fraudulent use of data or any major misconduct require retraction of an article. Occasionally a retraction can be used to correct errors in submission or publication.

In dealing with retractions, Editorial Board complies with guidelines developed by the **Committee on Publication Ethics COPE** (available at <https://publicationethics.org/files/retraction-guidelines.pdf>).

OPEN ACCESS POLICY

Journal *International Problems*/*Međunarodni problemi* is available in accordance with the open access principles. It is issued in hard-copy and digital forms. The articles can be downloaded free of charge from the website and distributed for academic purposes. The Journal adheres to the [Budapest Open Access Initiative](#) which states the following:

By “open access” to [peer-reviewed research literature], we mean its free availability on the public internet, permitting any users to read, download, copy, distribute, print, search, or link to the full texts of these articles, crawl them for indexing, pass them as data to software, or use them for any other lawful purpose, without financial, legal, or technical barriers other than those inseparable from gaining access to the internet itself. The only constraint on reproduction and distribution, and the only role for copyright in this domain, should be to give authors control over the integrity of their work and the right to be properly acknowledged and cited.

Journal enables free access to all its articles, without subscriptions and free of any related charges. Its content is released without any delays (such as the embargo period) and its materials may be used without asking for a specific permission on the condition that a reference to the original document is provided.

COPYRIGHT POLICY

The published articles will be disseminated in accordance with the [Creative Commons Attribution ShareAlike 4.0 International license \(CC BY-SA 4.0\)](#), allowing to share – copy and redistribute in any form or medium – and adapt – remix, transform, and build upon it for any purpose, even commercially, provided that an appropriate credit is given to the original author(s), a link to the license is provided, it is stated whether changes have been made and the new work is disseminated under the identical license as the original work. The users must provide a detailed reference to the original work, containing the author name(s), title of the published research, full journal title, volume, issue, page span and DOI. In electronic publishing, users are also required to link the content with both the original article published in the journal and the licence used. The authors may pursue separate, additional contractual arrangements for the non-exclusive distribution of the journal's published version of the work (e.g., post it to an institutional repository or publish it in a book), with an acknowledgement of its initial publication in *International Problems*/*Međunarodni problemi*.

The author(s) sign the Licence Agreement which regulates that domain. The specimen of this agreement is available here: <http://www.internationalproblems.rs>

The Author(s) warrant that their manuscript is their original work that has not been published before; that it is not under consideration for publication elsewhere; and that its publication has been approved by all co-authors, if any, as well as tacitly or explicitly by the responsible authorities at the institution where the work was carried out.

The Author(s) affirm that the article contains no unfounded or unlawful statements and does not violate the rights of others. The author(s) also affirm that they hold no conflict of interest that may affect the integrity of the Manuscript and the validity of the findings presented in it. If copyrighted works are included, the Author(s) bear responsibility to obtain written permission from the copyright owners. The Corresponding author, as the signing author, warrants that he/she has full power to make this grant on behalf of the Author(s). If the Author(s) are using any personal details of research subjects or other individuals, they affirm that they have obtained all consents required by applicable law and complied with the publisher's policies relating to the use of such images or personal information.

The Journal allows Author(s) to deposit Author's Post-print (accepted version) in an institutional repository and non-commercial subject-based repositories, or to publish it on Author's personal website and departmental website (including social networking sites, such as ResearchGate, Academia.edu, etc.), at any time after publication. Publisher copyright and source must be acknowledged and a link must be made to the article's DOI.

Upon receiving the proofs, the Author(s) agree to promptly check the proofs carefully, correct any typographical errors, and authorize the publication of the corrected proofs.

The Corresponding author agrees to inform his/her co-authors, of any of the above terms.

DISCLAIMER

The views expressed in the published articles and other materials do not express the views of Editor-in-Chief and Editorial Board.

The authors take legal and moral responsibility for the ideas expressed in the articles. Publisher shall have no liability in the event of issuance of any claims for damages. The Publisher will not be held legally liable in case of any compensation or similar claims.

AI USAGE STATEMENT

Policy on the Use of Generative AI Tools

'International Problems' (Medjunarodni problemi) permits the use of generative AI tools only for language enhancement (grammar, spelling, punctuation, and clarity). Use of AI for content generation, data analysis, interpretation, drafting substantive sections, or creating/altering images and figures is prohibited and constitutes a breach of authorship and research integrity.

Authors must ensure AI is used solely for language improvement and that the final

manuscript is reviewed and approved by all authors. *AI* tools may not be credited as authors. Disclosure is not required when used exclusively for language correction; any broader use must be disclosed at submission and may be subject to editorial review. The editorial team reserves the right to reject or retract work where *AI* use compromises originality or integrity.

Reviewing Process *AI* Policy

Use of large language models or *AI* tools in the peer review process—for analyzing manuscripts, drafting reviews, or making recommendations—is prohibited. Reviewers must not upload manuscripts into generative *AI* tools. *AI* use is permitted only for improving grammar and readability of review texts.

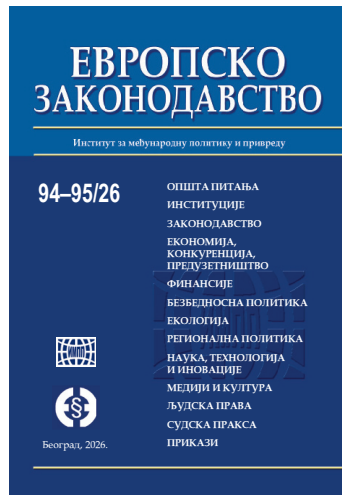
CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

327

МЕЂУНАРОДНИ проблеми : научни часопис
Института за међународну политику и привреду =
International problems : scientific journal published by
the Institute of international politics and economics /
главни и одговорни уредник Небојша Вуковић. -
[Латинично изд.]. - Год. 1, бр. 1 (1949)- . -
Београд : Институт за међународну политику и привреду,
1949- (Београд : Донат Граф). - 24 cm

Тромесечно. - Наслов ћир.; текст на срп. (ћир.) и енгл. језику.
Друго издање на другом медијуму:
Međunarodni problemi (Online) = ISSN 2406-0690
ISSN 0025-8555 = Međunarodni problemi

COBISS.SR-ID 6012674



Institute of International Politics and Economics

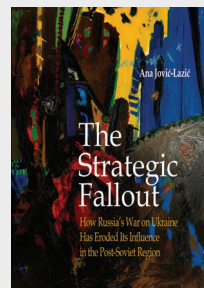
Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 011 3373 635, E- mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs



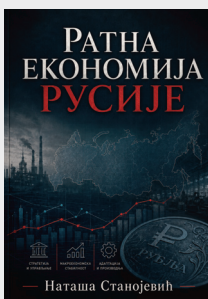
Невена Станковић, **Рестриктивне мере Европске уније: генеза, ефекти и перспективе** – случај Русије, 2026.



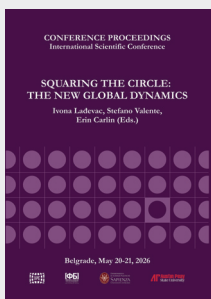
Вељко Благојевић, **Изазови стратешког одвраћања**, 2026.



Ana Jović-Lazić, **The Strategic Fallout: How Russia's War on Ukraine Has Eroded Its Influence in the Post-Soviet Region**, 2026



Наташа Станојевић, **Ратна економија Русије**, 2026.



Squaring the Circle: The New Global Dynamics, Ivona Lađevac, Stefano Valente, Erin Carlin (Eds.), 2026



Данило Бабић, **Политичка мисао у Подсахарској Африци** – од ослобођења до данас, 2026.



Bogdan Stojanović, Duško Dimitrijević, **Geopolitika svemira i međunarodno pravo**, 2025.



Никола Марковић, **Краљевина СХС и Грчко-турски рат (1919-1923)**, Уз осврт на европску и балканску дипломатију тога доба, 2025.



150 years since the Herzegovina Uprising: impact on regional security and European geopolitics, Dušan Proroković, Draga Mastilović (Eds.), 2025