

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Немања Маринковић

**ОДНОС СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И
НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Nemanja Marinković

**ODNOS SPOLJNE POLITIKE I
NACIONALNE BEZBEDNOSTI**

doktorska disertacija

Beograd, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Nemanja Marinković

**RELATIONSHIP BETWEEN FOREIGN
POLICY AND NATIONAL SECURITY**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

Ментори:

Проф. др Иво Висковић, Универзитет у Београду, Факултет
политичких наука

Проф. др Драган Р. Симић, Универзитет у Београду, Факултет
политичких наука

Члан Комисије:

Проф. др Дејан Јовић, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких
знаности

Датум одбране: _____

Резиме

Од појаве модерне државе, па чак и раније у периоду првих, рудиментарних државоколиких облика, питање рата и мира је средишњи појам који пресудно утиче на сам опстанак државе, па и појединца и човечанства у целини, без обзира о ком се раздобљу или конкретном политичком систему ради.

Основно питање на које се тражи одговор у овом раду је: Који се однос механизмима спољне политике и националне безбедности може сматрати најбољим у настојањима државе да оствари и заштити виталне интересе, базирајући своју активност на коришћењу дозвољених средстава по међународном праву у мирнодопским условима, и искључујући могућност употребе поступака везаних за принуду као додатни аргумент, обзиром да моћ претежног броја држава и међународно право забрањују такву варијанту у савременим условима развоја међународних односа?

За сваки од сегмената овог рада најпре се сагледавају досадашња искуства, тј. како се то одвијало у досадашњој теорији и пракси спољне политике и националне безбедности, и њиховом међусобном односу, али и са критичким освртом на досадашњу ситуацију и указивање како би све то што је проблематично могло да се превазиђе и изгледа у будућности односа међу државама, и уопште у међународној заједници. У последњем делу рада ће бити објашњено која би то најбоља варијанта односа могла да буде.

У првом делу ће се размотрити теоријска схватања и разграничења односа спољне политике и националне безбедности. То ће се постићи кроз анализу схватања спољне политике, њено теоријско и појмовно одређење, обухват и разграничење са унутрашњом политиком, њихову међузависност и међусобан однос са националном безбедношћу државе, тј. разграничење поља политике и поља безбедности. Затим, анализу схватања националне безбедности државе и њено теоријско и појмовно одређење, класификацију и типологизацију осталих референтних објеката у обухвату националне безбедности државе (безбедност појединца, безбедност друштва) и однос са другим нивоима безбедности (међународна безбедност и глобална безбедност).

У погледу интереса/вредности, објашњавају се релације интереси/вредности – циљеви, правно регулисање и врсте државних интереса/вредности и однос спољне политике и националне безбедности државе према њима.

Системи спољне политике и националне безбедности су повезани, јер најважнији државни руководиоци су надлежни и за питања спољне политике и националне безбедности, и по заједничком учешћу у политичким телима, као што је на пример Савет за националну безбедност.

У раду ће се сагледати начин на који се одвија процес креирања спољне политике, и однос са системом безбедности, пре свега у виду снабдевања информацијама државног руководства за спољнополитичке одлуке. Ту је присутна и улога субјеката из система националне безбедности у појединим фазама поступка креирања спољне политике, средства и носиоци који се појављују у овим фазама. У том контексту приказује се стање онако какво је, и заузима се став да спољна политика треба да буде отворена, да се не користе нелегитимни методи по међународном праву, већ само оно што је доступно из јавних извора, легитимним методама.

Такође и за део реализације, у једном сегменту ће се објаснити да би било најбоље да се користе само средства и поступци који су мирни, без оружаних, тајних интервенција, само дипломатски и правни као начини за решавање проблема. Овде се објашњава који спољнополитички поступци постоје, и који се спроводе, међутим, износи се став да се требају и могу користити само мирољубиви поступци, и да треба ревидирати питања употребе војне силе, субверзивних поступака, и сл.

Најзад, разматрања се могу сумирати у ставу да је најбољи однос спољне политике и националне безбедности, онај који се заснива на поштовању своје државе и поштовању свих осталих субјеката међународних односа, пријатељству и мирољубивој коегзистенцији.

Кључне речи: Спољна политика, национална безбедност, међународна безбедност, државни интереси, систем спољне политике и националне безбедности, креирање и реализација спољне политике

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Међународни односи и међународна безбедност, спољна политика и дипломатија

УДК број: 327:355.02(043.3)

Summary

Since the beginning of the modern state, and even earlier in the period of the first rudimentary state-like forms, the question of war and peace has been the pivotal concept which crucially influences the very survival of the state, but also the individual and humankind as a whole, regardless of the time period or particular political system.

The fundamental question to which the answer is sought in this dissertation is: what kind of relationship of foreign policy and national security mechanisms can be considered the best in the endeavours of a state to achieve and protect vital interests, basing its activity on the use of the means allowed for peace time conditions according to the international law, and excluding the possibility to use means of coercion as additional argument, considering that the power of prevailing number of countries and the international law forbid such a variant in contemporary conditions of international relations development.

For each segment of this dissertation the experiences so far are considered first, i.e. what happened so far in theory and practice of foreign policy and national security and their mutual relationship, but there is also a critical review of the situation so far and suggestions how everything problematic could be overcome and how the relations between the states in the future might look like, and generally in the international community. The last part of the dissertation will offer the explanation as to which variant of the relations might be the best.

The first part will consider the theoretical concepts and separation of the relationship between foreign policy and national security. This will be achieved through the analysis of the concept of foreign policy, its theoretical and conceptual determination, coverage and the separation from national policy, the interdependence and mutual relationship with state's national security, i.e. the separation between politics and security fields. Then, there is analysis of concept of state's national security and its theoretical and conceptual determination, classification and typology of other reference objects within the scope of state's national security (security of an individual, security of a society) and the relationship with other levels of security (international security and global security).

With regard to the interests/values, the relationship interests/values–goals are explained, legal regulation and types of state’s interests/values and the relationship of foreign policy and national security of the state towards them.

The systems of foreign policy and national security are connected, since the most important statesmen are in charge of both the foreign policy and national security matters, and they commonly take part in political bodies, such as for instance the Council for national security.

The dissertation will consider the manner in which the process of foreign policy creation is carried out and the relationship with security system, primarily in the form of providing information to the statesmen related to foreign-policy decisions. There is also the role of subjects of the national security system in certain stages of foreign policy creation process, the means and carriers who appear in these stages. Within this context the current state-of-affairs is presented, and the stand is taken that foreign policy should be open, that illegitimate methods should not be used in international law but only what is available from public sources, legitimate methods.

In addition to this a part of dissertation will explain that it would be best to use only the means and procedures that are peaceful, without armed secret interventions, but only diplomatic and legal manners of problem solving. It is explained here which foreign policy procedures exist and which ones are carried out, however, the standpoint is also presented that only peaceful procedures should and can be used and that it should revise the matters regarding the use of military power, subversive procedures, and similar.

Finally, considerations can be summed up in an attitude that the best relationship between foreign policy and national security is the one which is based on respect of one’s own state as well as the respect of all other subjects in international relations, friendship and peaceful coexistence.

Key words: Foreign Policy, National Security, International Security, National Interests, System of Foreign Policy & National Security, Foreign Policy Creation, Realization of Foreign Policy

Scientific field: Political sciences

Specific Scientific field: International Relations & International Security, Foreign Policy & Diplomacy

UDC: 327:355.02(043.3)

САДРЖАЈ

УВОД.....	16
-----------	----

І ДЕО - ТЕОРИЈСКИ ОДНОС СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Поглавље І

СХВАТАЊА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ У ТЕОРИЈИ, РАЗГРАНИЧЕЊА ПОЉА И ОБУХВАТ

1. Теорија и појам спољне политике државе.....	26
1.1. Теорија спољне политике и однос унутрашње и спољне политике.....	26
1.1.1. Разграничења унутрашње и спољне политике државе.....	26
1.1.2. Посебност и обухват спољне политике.....	43
1.2. Теоријско одређење појма спољне политике.....	50
1.2.1. Покушаји дефинисања спољне политике.....	50
1.2.2. Одређење појма спољне политике.....	57
2. Теорија и појам националне безбедности државе.....	61
2.1. Проблем дефинисања и садржај појма безбедност.....	61
2.2. Теоријско одређење појма националне безбедности државе (држава као референтни објекат безбедности).....	70
2.3. Обухват националне безбедности државе и однос са другим нивоима.....	99
2.3.1. Безбедност појединца.....	99
2.3.2. Безбедност друштва.....	106
2.3.3. Међународна безбедност.....	114
2.3.4. Глобална безбедност.....	123

Поглавље ІІ

ДРЖАВНИ ИНТЕРЕСИ КАО ПОКАЗАТЕЉИ ВРЕДНОСТИ И ОСНОВ ЦИЉЕВА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ

1. Државни интереси и однос са вредностима и циљевима.....	130
1.1. Однос вредности, интереса и циљева.....	130
1.2. Одређење државних интереса.....	137
1.3. Врсте државних интереса.....	142
2. Витални државни интереси/вредности по традиционалном схватању.....	146
2.1. Опстанак нације и државе.....	149
2.2. Суверенитет (политичка независност).....	153
2.3. Територијални интегритет.....	161
2.4. Начин живота.....	165
2.5. Уставни поредак.....	167

3. Проширена листа интереса/вредности.....	169
3.1. Универзалне, општечовечанске (глобалне) вредности и стандарди.....	170
3.2. Људска и мањинска права.....	178
3.3. Економски развој и енергетска стабилност.....	184
4. Специфични државни интереси/вредности појединих држава.....	192

II ДЕО – ПРАКТИЧНИ ОДНОС СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Поглавље III

АНАЛИЗА РЕГУЛИСАЊА ОДНОСА СИСТЕМА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

1. Политичко-правни основи изградње система спољне политике и националне безбедности.....	198
2. Општа структура система спољне политике и система националне безбедности.....	199
2.1. Систем спољне политике државе.....	201
2.2. Систем националне безбедности државе.....	214
3. Најзначајнији субјекти система спољне политике и националне безбедности.....	219
3.1. Шеф државе.....	219
3.2. Влада.....	229
3.3. Представнички орган (Парламент)	235
3.4. Савет за националну безбедност.....	239
4. Остали субјекти система спољне политике и националне безбедности.....	245
4.1. Министар и министарство спољних послова.....	245
4.2. Министар и министарство одбране.....	256
4.3. Министар и министарство унутрашњих послова.....	258
4.4. Руководиоци сектора и ресори обавештајно-безбедносног система.....	259
4.5. Дипломатска и конзуларна представништва (дипломатија свих врста, конзуларни представници и њихови сарадници, дипломатско особље)	275
4.6. Органи и организације који делују на реализацији спољне политике у другим областима односа са иностранством.....	284

Поглавље IV

ФУНКЦИОНАЛНИ ОДНОС СИСТЕМА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

1. Однос спољне политике и националне безбедности државе у процесу креирања одлука.....	289
1.1. Креирање спољне политике.....	289
1.2. Фазе креирања.....	300
1.3. О обавештајној активности и обавештајном циклусу.....	317
1.4. Улога обавештајних служби и система националне безбедности у креирању.....	321
2. Однос спољне политике и националне безбедности државе у процесу реализације одлука.....	332
2.1. Поступци везани за област дипломатије.....	342
2.2. Поступци везани за економске односе.....	350
2.3. Поступци везани за примену силе у међународним односима.....	355
ЗАКЉУЧАК.....	362
ЛИТЕРАТУРА.....	402
БИОГРАФИЈА.....	411
ПРИЛОЗИ.....	413

УВОД

У савременим условима развоја међународних односа, на преласку XX у XXI век, догодиле су се значајне промене на глобалном нивоу.¹ У тој фази, која се уобичајено назива постхладноратовском², постављени су темељи једном новом периоду који представља прекретницу у структури међународног система, јер, са све већим бројем међународних актера садржаји и форме међународног деловања постају све богатији, али уједно и све сложенији за разумевање, па и за конкретно политичко деловање.³ Све то захтева нешто другачија правила понашања актера, њихових улога, функција и положаја у организацији целокупног међународног живота. Но, државе су и даље главни актери међународних односа, па су њихови интереси и спољнополитичка активност којом их изражавају на међународном плану, и даље чињеница која обликује међународну политику.

Како су државе, на почетку 21. века, и даље тежишни субјекти међународних односа, сасвим је разумљиво да нису нестали ни њихови кључни интереси, а промена се пре свега огледа у могућностима и начинима њиховог остваривања и заштите. Спољна политика државе има нови оквир за деловање, чија спознаја јесте кључни предуслов за даље активности. Зато константу “реалистичке” политике чини нужност сагледавања и оцена карактеристика и суштине савремене епохе, “јер се у зависности од дате оцене одређује општи правац практичног деловања, тактика и стратегија, облици и правци политичке акције у међународним односима”.⁴ Спољна политика државе може адекватно служити интересима “само уколико се уоче и разумеју основне карактеристике међународних односа, и ако се

¹ Промене у систему или промена система, види у: **Симић**, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002., стр. 15-19.

² Крај хладног рата (манифестован уједињењем Немачке, распадом СССР-а и Варшавског пакта, колапсом комунизма) представља прекретницу у структури међународне политике. О томе види у: **Clark**, Ian, “Globalization and the PostCold War Order”, у: Baylis, John, Steve, Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 635-648.; **Cox**, Michael, “International history since 1989”, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 111-137.; **Crockatt**, Richard, “The End of the Cold War”, у: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 92-110.; **Craig**, Gordon A.; Alexander L., George, “A Postwar System of Security: Great-Power Directorate or United Nations?”, у: *Force and Statecraft – Diplomatic Problems of Our Time*, Oxford University Press, third edition, 1995, pp. 87-101.

³ **Vukadinović**, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., стр. 7.

⁴ Упореди: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972., стр. 291.

схвате тенденције, токови кретања, односи међу осталим субјектима, сагледају појаве од битног значаја и одреди које од њих одговарају, а које су супротне, политици дате државе и њеној спољнополитичкој оријентацији и активности. Неке од тих промена могу бити више или мање, у складу са државним интересима, а друге у супротности, па зато утичу, позитивно или негативно, на међународни положај и спољну политику дате државе, па она према њима мора да се одреди, да их подржава или им се супротставља”.⁵ То су „спољни стимуланси”⁶, који уз унутрашње изворе чине битне факторе који условљавају остварење интереса држава на међународном плану и утичу на њихов развој. Та дуална детерминисаност указује да „хируршко” одвајање спољне од унутрашње политике државе није правилно, обе су део јединствене државне политике одређене интересима, при чему се ипак оним који настају унутар државе признаје оригинарност и примат.⁷ Извори интереса који настају унутар државе, садржани су у интересима како владајућих класа, тако и ширих, општеприхваћених тежњи и потреба друштва у конкретној држави, “јер се из анализе укупних односа који постоје у једном друштву, могу створити критеријуми за одређивање генералне линије спољне политике државе”⁸ – иако то не значи да нужно постоји склад у „унутрашњем и спољном животу државе”.

Најзначајнији интерес за државе је егзистенцијалне природе – њихов опстанак. Опстанак државе, односно витални државни интереси, нису имуни на глобалне промене у међународном поретку, и даље су подложни угрожавању, иако се сада нови облици претњи наводе као примарни, с тим да се не искључује ни постојање традиционалних претњи. Наиме, крупна и глобална претња (тотални и нуклеарни рат) и друге традиционалне претње (нпр. међудржавни ратови) су остале могуће, али не више толико извесне. Њихово место су заузеле нови изазови и претње (нпр. етнички и други унутрашњи сукоби, међународни тероризам и организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење, али и

⁵ *Op. cit.*, стр. 292.

⁶ Упореди: **Висковић**, Иво, *Спољна политика Југославије: репетиторијум*, ФПН, Београд, 1991., стр. 76-79.

⁷ На примаран значај унутрашњих над спољним “стимулансима” који утичу на коначан израз спољне политике указују многи аутори (нпр. Kissinger, Henry A., Hanrieder, Wolfram F., Висковић, Иво, Вукадиновић, Радован, итд.);

⁸ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., стр. 19.

сиромаштво, еколошки проблеми итд.).⁹ Поједине нове претње, као што су етнички и други унутрашњи сукоби, могу у одређеном смислу угрозити и виталне државне интересе, па се опет и њихова заштита мора прилагодити природи претње. Тиме се испуњавају претпоставке и за другачије схватање националне безбедности државе, и у теоријском смислу, и на плану организације система, обзиром да ови процеси значе да “у доба глобализације несигурност представља трајну стварност, а тежње националној безбедности сталну преокупацију”.¹⁰ Савремени услови јасно указују на неопходност осмишљавања адекватних решења на овакве изазове и претње безбедности, а то све скупа обликује један знатно “измењени безбедносни контекст”.¹¹

Управо као одговор на настале промене, у склопу савремених студија безбедности присутна су теоријска мишљења о ширем пољу проучавања безбедности. У том обухвату своје место су нашла и размишљања о еколошкој, здравственој, економској безбедности и сл., па се тако предмет науке о безбедности протегао од раније “претерано уског и претерано војног” до безобалног захвата предмета безбедности.¹² Надаље, акценат је стављен и на изучавање безбедности појединца, друштвене, међународне и глобалне безбедности, при чему се значај националне безбедности државе неретко умањује и оцењује застарелим и неадекватним. Међутим, као супротност остају размишљања да се управо национална безбедност државе, уз неопходну трансформацију, са својом „инфраструктуром” и механизмима најбоље може употребити као адекватан одговор на нове изазове и претње.¹³ Али, у складу са изнетим тврдњама, национална безбедност је непотпуна уколико се односи само на

⁹ Види: **Terriff**, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers, Malden, 1999., pp. 133-168.

¹⁰ **Brzezinski**, Zbigniew, *Američki izbor: globalna dominacija ili globalno vođstvo*, CID, Podgorica, 2004., стр. 16.

¹¹ О изазовима и претњама безбедности види у: **Бајагић**, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд, 2005.

¹² **Ullman**, Richard, *Redefining Security*, *International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983, pp. 129-153., наведено према: **Симић**, Драган Р., *op. cit.*, стр. 59.

¹³ У теорији су подељена и супротстављена мишљења. Опсег размишљања креће се од порицања сваког значаја националне безбедности државе и њених заштићених вредности, где се том концепту пришивају све негативности и деструктивности прошлости, па до мишљења која уважавају потребу њеног постојања, без обзира на измењене околности. У таквој конотацији (позитивној и негативној) струје мишљења и о безбедности појединца, безбедности друштва, међународној и глобалној безбедности.

заштиту безбедности државе (схваћене као власт, територија, становништво). У датим условима, и у циљу уклапања државе у нови међународни систем, неопходно је проширити листу вредности које ће самим тим проширити и листу државних интереса, а то даље производи и неопходност редефинисања схватања националне безбедности државе, изнутра и споља.

Будући да је сама држава резултат потребе за задовољавањем интереса основних друштвених група које је чине, суштинска улога спољне политике државе припада интересима, али се они на међународном плану не испољавају директно, већ се претварају у циљеве, а затим и у средства и спољнополитичке поступке, као уобичајене облике изражавања државних интереса на међународном плану, и начине за њихову реализацију.¹⁴ Другим речима, државни интереси се заснивају на одређеним вредностима, исказују се циљевима, и кроз правно обавезујуће акте то постаје задатак државним системима задуженим за њихово остваривање и заштиту.

Остваривање и заштита виталних државних интереса је основни циљ и задатак система спољне политике и система националне безбедности државе. Ако националну безбедност државе третирамо као систем, онда се под тим термином подразумевају они субјекти у оквиру државног апарата, који се, у својој надлежности, превасходно ангажују на пољу заштите. У оквиру система спољне политике, спољнополитички поступци субјеката су пре свега усмерени у стварању услова да ти интереси буду остварени (што је прва фаза),¹⁵ а у случају када се њихово остваривање доводи у питање и када бивају угрожени, онда и спољна политика има улогу заштите кроз конкретне облике спољнополитичких поступака.¹⁶ У делу у коме је спољна политика у функцији заштите ових интереса, она се појављује као део система националне безбедности државе, а са друге стране, тамо где се субјекти система националне безбедности државе појављују као носиоци (средства) у поступцима на спољнополитичком плану при реализацији

¹⁴ Упореди: **Висковић**, *op. cit.*, стр. 76-79.

¹⁵ На пример, специфични интерес поједине државе може да буде пријем у чланство у некој међународној организацији.

¹⁶ Ако би се, везано за претходни пример, поједина држава чланица неке међународне организације (нпр. Европске уније), из разлога националне безбедности конструктивно уздржала од усвојених заједничких ставова или акција.

(остваривању и заштити) одређених циљева, у том делу су они део система спољне политике државе.

Поред кључних заједничких циљева оба система су део јединственог државног система па су најзначајнији субјекти процеса креирања и реализације спољне политике и националне безбедности државе заједнички, у лику највиших државних представника. С обзиром на карактер спољне политике, њени актери могу бити различито схваћени, и у ширем кругу кроз тзв. феномен простирања спољнополитичке активности (мислећи при томе на све оне субјекте који могу да утичу на процес) – или уже. Ипак, због специфичности и деликатности подручја политичке акције, разумљиво је да је у процесу спољнополитичког одлучивања број актера који стварно одлучују релативно мали.¹⁷ Стварни актери су, дакле, ипак они који чине тзв. апарат државе (задужен за ове области) јер је по правилу, и спољна политика и национална безбедност државе формално у њиховој надлежности. Посебно у фази реализације укључује се још већи број актера и из система спољне политике, и из система националне безбедности државе, и тај круг је шири (јер се процес одлучивања испољава преко одређених организационих облика, форми и институција ипак ужих од оних преко којих треба да се реализује). У фази реализације, субјекти система националне безбедности државе (који су и релативно самосталан фактор) истовремено су средства и инструменти спољне политике у одређеним спољнополитичким поступцима, и појављују се као носиоци у већој или мањој мери у зависности од начина поступања, јер на пример у периоду мира, рецимо подсистем одбране, је у „позадини“ спољне политике којој служи као аргумент моћи државе, док у периоду сукоба овај подсистем се испољава „у првом плану“.

Битан фактор који утиче на могућност и способност државе да оствари и заштити своје виталне интересе је моћ државе, једна од централних категорија проучавања међународних односа и националне безбедности држава. Иако се у овом раду моћ не разматра са аспекта потреба конкретних држава и њихових конкретних спољнополитичких поступака, сигурно је да се као детерминанта не

¹⁷ Vukadinović, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 42.

може изоставити, али се, исто тако, не сме изједначавати са силом, иако је сила њен крајњи облик. Познато је да су и неки теоретичари указујући на тешкоће мерења моћи указивали да се моћ најбоље може измерити у рату. Међутим, такве тезе, иако на први поглед логичне, пракса је демантовала, а што је систематски и у својој студији показао Пол Кенеди,¹⁸ анализирајући понашање великих сила, у историјском сагледавању уназад 500 година, где уочава константу да државе које су своју моћ градиле на сили, и пренапрезале се улагањем у непродуктивну војну моћ, а нису водиле рачуна о другим аспектима, на пример о економској моћи, дугорочно су биле на путу који би довео до апсолутног пада моћи државе (или империје). Тиме је и у досадашњој историјској пракси потврђено да сила није гарант крајњег успешног исхода политике да оствари и заштити државне интересе (чак и у периодима када је било “лакше” оправдати услове за њену употребу), али је без сумње аргумент о коме сви воде рачуна.

На крају овог разматрања, наводим основно хипотетичко питање на које ће се тражити одговор у даљем раду:

Који се однос механизмима спољне политике и националне безбедности може сматрати најбољим у настојањима државе да оствари и заштити виталне интересе, базирајући своју активност на коришћењу дозвољених средстава по међународном праву у мирнодопским условима, и искључујући могућност употребе поступака везаних за принуду као додатни аргумент, обзиром да моћ претежног броја држава и међународно право забрањују такву варијанту у савременим условима развоја међународних односа? Или још конкретније и једноставније: који је то најбољи однос спољне политике и националне безбедности?¹⁹

Од појаве модерне државе, па чак и раније у периоду првих, рудиментарних државоколиких облика, питање њеног опстанка (витални интереси) представљало је тзв. питање свих питања. Ова ситуација је остала иста и у условима “измењене

¹⁸ Види: **Кенеди**, Пол, *Успон и пад великих сила*, Службени лист, Београд, 1999.

¹⁹ Упореди и види шире са текстом из пријаве ове докторске дисертације кандидата мр Немање Маринковића „Однос спољне политике и националне безбедности“ који се односи на проблем истраживања, предмет истраживања, циљеве истраживања, хипотетички оквир истраживања, начин истраживања и научну и друштвена оправданост.

стварности међународних односа” на почетку XXI века. Питање рата и мира је средишњи појам који пресудно утиче на сам опстанак државе, па и појединца и човечанства у целини, без обзира о ком се раздобљу или конкретном политичком систему ради.²⁰ У вези са тим, предмет истраживања овог рада је сагледавање односа који имају спољна политика и национална безбедност државе, и то са теоријског аспекта (концепти, обухват, интереси/вредности), и практичног (институционалног - системског и функционалног аспекта), у процесу остваривања и заштите виталних државних интереса у међународном поретку. Уз то, предмет рада ће да буде и сагледавање начина на који се спољна политика и национална безбедност државе односе према интересима, како се они претварају у циљеве и одлуке, као и који су конкретни облици и начини њихове реализације (у периоду мира и у периоду рата).

За сваки од сегмената овог рада најпре се сагледавају досадашња искуства, тј. како се то одвијало у досадашњој теорији и пракси спољне политике и националне безбедности, и њиховом међусобном односу, али и са критичким освртом на досадашњу ситуацију и указивање како би све то што је проблематично могло да се превазиђе и изгледа у будућности односа међу државама, и уопште у међународној заједници. У последњем делу рада ће бити објашњено која би то најбоља варијанта односа могла да буде.

Операционално, предмет истраживања усмерен је на разматрање следећих питања:

- теоријски однос спољне политике и националне безбедности, кроз анализу схватања и:
 - њихово теоријско и појмовно одређење;
 - природу и садржину појма државних интереса/вредности;
- практични однос спољне политике и националне безбедности, кроз:
 - анализу регулисања односа ова два система;
 - уочавање односа спољне политике и националне безбедности државе у процесу креирања спољне политике;

²⁰ Упореди: **Бајагић**, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд, 2005.

- уочавање и разврставање врста и облика спољнополитичких поступака у процесу реализације циљева на спољном плану.

У вези са тим, кључна питања на која ће се тражити одговор су:

- Каква је узрочно–последична веза спољне политике и националне безбедности државе, и који су то кључни државни интереси/вредности које оне треба да остварују?
- Витални државни интереси и њихов значај у савременом међународном правном поретку, ко их остварује и штити, и на који начин?
- Каква је природа односа политике државе (унутрашње и спољне), и каква је релација између политике и безбедности?
- Како су устројени системи спољне политике и националне безбедности државе, њихова улога и релације међу субјектима оба система?
- Каква је природа односа субјеката из система спољне политике и система националне безбедности у процесу креирања одлука?
- Који значај има моћ државе на могућност избора поступака за спољнополитичко деловање и постизања жељеног циља у условима који су предвиђени међународним поретком?
- Каква је релација међу субјектима система спољне политике и система националне безбедности државе у процесу реализације и у конкретним спољнополитичким поступцима?

Истраживање ће временски обухватити постхладноратовску збиљу, тј. савремену еру државног организовања у међународном правном поретку, а просторно се односи на праксу различитих држава у савременој међународној заједници, тј. на читаву међународну заједницу.

Ово истраживање има мултидисциплинарни карактер и смештено је у шири домен међународних односа, који је готово свеобухватан и одражава пресек посматрања различитих научних дисциплина. Ова чињеница непосредно утиче на дисциплинарно одређење предмета истраживања, које се у једном ширем контексту разматрања везује за истраживање спољнополитичких, безбедносних,

правних и других односа, што има и своја предметна утемељења у ужим научним областима – политичким (спољна политика, међународни односи), безбедносним (државна безбедност, тј. национална безбедност), правним (међународно право, дипломатско и конзуларно право), и других наука.

Иначе, у овом раду ћу се у већој мери осврнути, и на радове аутора М. Бајагића, И. Висковића, В. Димитријевића, Р. Вукадиновића, који су се бавили овим питањима, а при чему упоређујући домете који су превасходно ови аутори остварили, као и многи други, у истраживању разрађујем однос између спољне политике и националне безбедности.

У складу са изнетим проблемом и предметом истраживања, на основу поузданих научно утврђених критеријума који гарантују истраживачку доследност и резултате неопходно је изнети прецизан хипотетички оквир овог истраживања, са **генералном хипотезом која гласи:**

*Спољна политика и национална безбедност државе су у вишеструкој узајамној вези која има обострано узрочно–последичан карактер, али ипак са значајнијим утицајем спољне политике на безбедност (јер иако су субјекти система националне безбедности државе релативно самосталан фактор, они се истовремено јављају и као средства, односно инструменти спољне политике, који у садејству доприносе успешнијем остваривању и заштити јединствених државних циљева на међународном плану, на бази вредности, традиционалних и савремених, заснованих на виталним државним интересима).*²¹

²¹ Види шире о посебним хипотезама у тексту из пријаве ове докторске дисертације кандидата мр Немање Маринковића „Однос спољне политике и националне безбедности“.

**I ДЕО - ТЕОРИЈСКИ ОДНОС СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И
НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Поглавље I

СХВАТАЊА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ У ТЕОРИЈИ, РАЗГРАНИЧЕЊА ПОЉА И ОБУХВАТ

1. Теорија и појам спољне политике државе

1.1. Теорија спољне политике и однос унутрашње и спољне политике

1.1.1. Разграничења унутрашње и спољне политике државе

Иако је акценат у овом раду на спољној политици државе и њеном односу са националном безбедношћу, претходно се намеће потреба теоријског одређења спољне политике, али у склопу целовитог виђења њеног места и улоге у политичком систему, што подразумева и анализу њеног односа са унутрашњом политиком,²² а потом треба видети где су разграничења, шта је њен обухват, и како је можемо дефинисати.

При разматрању односа спољне и унутрашње политике једне државе, не треба имати дилеме да су обе саставни део укупне политике државе, тј. суштине државног система и његове политике. А основа суштине државног система и политике је економија²³, па би се теоријска разматрања која „парадирају“ на линији оваквог става могла сумирати закључком да је економија база, а све остало

²² Илустрације ради, односом и указивањем на разлике спољне и унутрашње политике бавили су се и познати писци и филозофи у својим делима. Рецимо, Макијавели је указивао да је најважнији циљ државе њен опстанак, и да том циљу треба бити подређена укупна државна делатност и унутрашње уређење државе, и да економија, право, морал, религија, морају у целини служити јачању војне моћи. Хегел се, у Филозофији права, бавио питањем односа спољне и унутрашње политике и њихових узајамних дијалектичких веза, и кључно је, по Хегелу, да рат није случајан догађај који долази изван државе, већ је то логичан тренутак развоја схватања права, и израз суверености, и да је морални аспект рата везан за унутрашњу моралну природу суверености државе. Марксистичка школа говори да унутрашња и спољна политика не могу бити изоловане и да су у сталном узајамном односу, а да је суштина да се владајућој класи осигура реализација њених интереса на унутрашњем и спољном плану. И у савременом развоју, у ери глобализације, потврђује се да су везе и односи унутрашње и спољне функције државе све више међусобно повезани, и да посебно кроз интернационализацију долази до преношења унутрашњих проблема у међународну средину. Опширније о томе у: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 21, 22.

²³ Многи аутори базирају своја истраживања полазећи од оваквог става. Види: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 20.

надградња. Међутим, не би било исправно гледиште да политика непосредно извире из економије, па се треба питати да ли политика као област има своју независност у односу на економску област. Вукадиновић наводи да политика има своју независну страну, и да се „релативна самосталност политике манифестује у повратном деловању политике на економију или у могућности њеног коришћења како би се усмерила кретања маса грађана. Ипак, самосталност политике може се понекад истицати као покушај да се прикрије стварни смисао одређених политичких циљева и борби, или пак да се елиминише одлучујућа улога економије у односу према политичкој акцији“.²⁴

Неки аутори под појмом политике схватају само тзв. државну политику и одбијају могућност да би неке групе могле имати неку властиту, свакако, другачију политику. То је покушај сужавања појма политике и израз напора да се у теоријском презентовању одстрани њена суштина. Политика, међутим, “обухвата целокупност односа великих људских група, односно милиона људи који су припадници поједине државе али су исто тако припадници своје групе. А та припадност – без обзира на тренутна стања – ипак, у основи, обухвата и њихове трајније и дугорочне интересе“.²⁵ Овде се сагледава однос спољне и унутрашње политике, као саставних делова једне државне политике, и под унутрашњом политиком се не сагледава овде тзв. унутрашња политичка сцена, већ унутрашња државна политика, која је значи државна, као и спољна политика као државна политика (у спољним односима).

У погледу специфичности, како спољне, тако и унутрашње политике једне државе, њиховог односа и разграничења постоје извесне недоумице. Најпре, унутрашња и спољна политика имају јединствену друштвену основу и економски систем и његову друштвену структуру па се не може рећи да су то „независне политике“, и правило је да држава води само једну политику, која одражава основне интересе. Због тога унутрашњу и спољну политику треба схватити као две стране исте политике, при чему унутрашња политика више и непосредније

²⁴ Вукадиновић наводи да су за релативну самосталност политике најважнији чиниоци: деловање различитих друштвених идеологија у политичким односима, политичка распршеност друштвених група, спајање политике с развојем државних форми и институција, политичке традиције, национални односи и културни ниво становништва. *Ibid.*

²⁵ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 21.

изражава привредне и политичке интересе друштва, а спољна политика више изражава интересе владајуће врхушке. Специфичност спољне политике је да зависи и од спољних импулса и унутрашњих интересе заједнице, па „суочени с таквом двојношћу, траже могућност акције која ће водити рачуна о две средине“, па тај однос унутрашњих извора и спољних утицаја представља средишње питање понашања конкретне државе. Спољни утицај се не може узети генерално.²⁶ Нису,

²⁶ Без претензија да можемо набројати све факторе, спољне или унутрашње, који утичу на спољну политику једне државе, најчешће анализирани које поједини аутори издвајају су следећи. Тако, на бази ставова које има Розенау, утицаји који долазе из спољне средине, најоштрије се могу појавити у форми сарадње или застрашивања и конфликта, и у форми интеграције или дезинтеграције. Које активности и који носиоци то могу бити, тешко је побројати, али на пример Вукадиновић наводи да то могу бити различите економске групе, незадовољне и огуђене друштвене групе и организоване мреже, нпр. обавјештајног карактера. Он наводи да се ови транснационални фактори спољног утицаја, који делују преко државних граница, огледају у различитим облицима пропагандне делатности која се преноси разноврсним средствима (ТВ, радио, писана реч), или на основи споразума држава (изложбе, културна и научна размена, спорт и сл.), али се и на тај начин могу реализовати различити циљеви. (S.Brucan), према: **Vukadinović, Radovan, op. cit., str. 33, 34.** Држава увек има на располагању механизме којима спољне утицаје може да прилагоди својим унутрашњим интересима. Вукадиновић наводи да то могу бити тзв. негативне мере, у виду супротстављања спољним утицајима (на пример национализације страних компанија, раскида уговора о страним војним базама, протеривања страних саветника, разбијања обавјештајних центара, забрана имиграције и сл.), а постоје и тзв. позитивне мере, којима се и у тешким условима настоји придобити већина у држави за постављене циљеве, јер ако постоји стабилно и јединствено политичко друштво без великих диспаратитета, тада је држава мање подложна спољним утицајима.

Моделски дели спољне утицаје на спољну политику државе у две групације, тзв. утицаје који долазе из пријатељских држава и остале групе и појединце. Од утицаја пријатељских држава, он наводи као најважније утицаје који проистичу из блиских односа са државма из неких заједничких искустава (нпр. Британски Комонвелт, скандинавске државе и сл), на утицаје између великих сила и мањих држава које су у близини (нпр САД и Латино-америчке земље, Русије и Бугарске и сл.), на утицаје између доминантне силе и њених „сателита“, и на државе које су декларисани савезници. Сви ови пријатељски креатори политике могу бити заинтересовани за обезбеђивање подршке својој политици према трећој држави, за повећање сопственог уноса власти и за смањење непријатељских деловања. У остале спољне утицаје, Моделски убраја појединце и групе у другим државама, тако што одређене политичке групе, чији интереси остану незадовољени, теже том задовољењу у другим државама, тако што постају чланови спољашње заједнице или привремени сарадници других држава, и ту убраја *националне мањине* које постоје широм света, а јављају се било као етничка, расна или језичка и кад постане свесна своје повезаности са другом државом пре него са заједницом са којом живи. Затим, *идеолошке и духовне слобенике* у иностранству се такође могу убројити у спољашњу заједницу (нпр. комунистичка партија и симпатизери у некомунистичким земљама кроз идеолошке присталице, присталице нациста и фашиста пре и током Другог светског рата, чланови муслиманског братства на Блиском Истоку и сл.). Затим, *националне и полунационалне организације* као што су приватни пословни концерни у страним земљама (нпр. америчке нафтне компаније на Блиском Истоку); или могу бити индустријске, превозничке или трговинске корпорације које су делом или у потпуности у власништву неких држава. У ову категорију спадају разне друге организације непословног карактера: школе, универзитети и институције културног карактера у иностранству, мисионарска друштва, тимови стручњака и слично. Све ове организације траже заштиту и помоћ владе државе у којој се налазе. Обично су у добром положају за напредовање њихових интереса, било залагањем локалног дипломатског представника или путем веза са интересним групама у њиховој родној земљи. Моделски такође убраја и тзв. *спољашње политичке групе*, где убраја: колаборационисте, азиланте, емигранте,

наиме, позната озбиљна истраживања о опсегу ових утицаја, колики он може бити, али из логичког и емпиријског погледа, свакако да значајне разлике проистичу из тога: 1) на колико моћну државу се тај спољни утицај односи (јер када је у питању утицај моћније државе на слабију, онда то има другачији ефекат од ситуације да су актери у обрнутом односу); 2) зависи и од тога колико су дејства здружена, тј. да ли тај утицај долази индивидуално од стране једног субјекта, или је реч о колективном утицају више субјеката, и можда различитих субјеката (нпр. држава и међународних организација). Такође, ни сви унутрашњи утицаји на спољну политику се не могу коначно одредити, иако је и ту било покушаја.²⁷

опозиционе партије и покрети, и отуђене групе. Види опширније у: **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, pp. 72-82.

²⁷ Розенау наводи пет група фактора унутрашњег утицаја у које убраја: 1) *индивидуалне факторе* (подразумева квалитет, талент, претходно искуство актера креирања и реализације спољне политике); 2) *фактор улоге* (утицај актера спољне политике, на бази формалног положаја, нпр. шеф државе као највиши актер); 3) *државни фактори*, под чиме разматра бирократску организацију државног апарата, која ограничава или проширује могућности спољнополитичког деловања); 4) *друштвене промене* (основне вредности, ниво националног јединства, индустријског развоја и сл.); 5) *системске варијабле* (сва спољна дешавања и унутрашње детерминанте - географске реалности, стабилност владе, утицај идеологије и сл). У: **Rosenau**, James N. *A Pre Theory...*, *op. cit.*, p. 43.; Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 35.; Вукадиновић се критички осврће на овај покушај Розенауа, тврдећи да су ових пет група фактора унутрашњег утицаја на спољну политику прилично неповезани, и да иако Розенау покушава да означи ових пет група као унутрашње утицаје у свакој држави, Вукадиновић сматра да нису у свакој држави исти услови и посебно критикује да пета група није повезана са претходне четири. Види: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 35, 36.; Међутим, како и Розенау сматра, иако свестан свих тешкоћа, боље је да постоји и оваква теорија, која би била неки путоказ, од никакве теорије.

Други аутор који наводи унутрашње утицаје на спољну политику државе, чије мишљење овде анализирамо је Моделски. Он примарно наводи да утицај на спољну политику, на њене креаторе, унутар државе имају *спољно-политичке организације* државе (руководство, дипломатске службе, оружане снаге, и остала владина министарства и администрација које имају контакте са иностранством). Ове организације, по правилу, уживају посебан положај у друштву. Али, поред ових спољнополитичких организација унутар државе постоји и шира група унутрашњих утицаја. Сви грађани су потенцијално, али не и стварно, њени чланови, па пошто не могу лако да изразе своје интересе, ту функцију обављају *странке (партије) и интересне групе*; жеље појединачних грађана се не чују осим ако се за њих не залаже нека политичка асоцијација и при томе се усклади са другим сличним и, понекад, и опречним појединачним захтевима. *Политичке странке* су најважније мултифункционалне везе између креатора политике и појединачних, специфичних и локалних интереса. Њихова важност за студију о спољној политици лежи у чињеници да су, уопштено говорећи, присутне у целој нацији и да одражавају разноврсне интересе.

Активности политичке партије се не мешају превише са другим асоцијацијама, трајним или пролазним, које чине да њихов задатак буде утицај на владу и о спољно-политичким питањима и могу се назвати „*интересним групама*”. Врста и структура интересних група варира са друштвеном структуром једне државе; међутим модерне земље су развиле облике кроз које се могу изразити разни интереси: пословни и менаџерски елементи, организовани рад, цркве, сељаци, националне, расне и културне мањине, групе ветерана, као и регионалне, провинцијске и локалне интересне групе. Свака држава такође има *мање групе које се искључиво баве спољним пословима и односима*

Наиме, постоје два емпиријски конвергентна, али аналитички одвојена приступа карактеристична за истраживање утицаја на спољну политику државе. У првом приступу наглашавају се интерне предиспозиције актера уз претпоставку да истраживање система интереса/вредности државе, може дати одговор на питање где се морају потражити извори акција. Други приступ објашњава спољне утицаје на формулацију циљева и наглашава изазове и могућности спољног окружења у коме актер тежи да делује. Посебно је проблематично теоријско спајање два приступа у један концепцијски оквир због својих дивергентних претпоставки.²⁸ Међутим, за разлику од ранијег периода, где се претежно као доминантан проучавао утицај спољних фактора, сада се све више проучава утицај унутрашњих фактора на спољну политику. На то указује и Розенау, у покушају стварања предтеорије спољне политике,²⁹ који анализирајући динамику послератних међународних односа каже да су се битно променили услови међународног понашања држава, па државе у спољној политици не одговарају реакцијама на акције из спољне средине, већ су све више важне тенденције из унутрашње средине.³⁰

Суштински посматрано, и спољна и унутрашња политика су део једне целовите политике државе, па су стога оправдани ставови, многих аутора, који указују на то да се унутрашња и спољна политика не смеју одвајати, већ обе треба посматрати у њиховој државној политичкој целовитости.³¹

са другим државама, као што су организације за спољну трговину и улагања, транспорт и комуникацију, међународна пријатељства и културно-уметничка друштва, асоцијације Уједињених Нација, покрети пацифиста, итд. Упореди: **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, pp. 72-76.

²⁸ Шире о томе у: **Hanrieder**, Wolfram F., "Actor Objectives and International Systems", у: Hanrieder, Wolfram F. (ed), *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, pp. 108, 109.

²⁹ Види: **McGowan**, Patrick J., "Problems in the Construction of Positive Foreign Policy Theory", у: Rosenau, James N. (ed), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Sage Publications, New York, 1974, pp. 26-41.

³⁰ **Rosenau**, James N. *A Pre Theory...*, op. cit..., pp. 28-32.

³¹ Ипак, има и оних који сматрају другачије, па имамо ставове аутора који одричу било какву везу унутрашње и спољне политике. Део аутора тврди да је реч о две сасвим другачије политичке линије, јер се одвијају у различитим структурама. У унутрашњој, врло организованог и

Са друге стране, иако се ради о две различите средине из државне перспективе (унутрашњој и спољној) са различитим правилима игре, различитим актерима (субјектима) у међународној средини и у државама, различитим процедурама, механизмима, средствима и поступцима, ипак, сматрамо да није исправно рећи да су одвојене, већ да се могу проучавати одвојено, па се сходно томе може говорити о њиховом односу и евентуалном разграничењу.

Традиционално се у истраживањима наилази на проблем при проучавању односа спољне и унутрашње политике, обзиром да се при сагледавању спољне политике унутрашња политика посматра фиксирано (као константна), и обрнуто.³² Та парадигма је проблематична, а нека промена парадигме би поновно подразумевала и промену метода у проучавању спољне и унутрашње политике.³³

У разматрању односа, намеће се питање „шта је старије“, спољна политика или унутрашња политика? У већини теоријских радова посвећених овом питању, истиче се да је спољна политика одраз унутрашњег стања односа, положаја и развоја државе, и да је спољна политика усмерена на активности које ће допринети испуњењу унутрашњих потреба и циљева. Овде је одговор јасан, али је спољна политика и саставни део суштине укупне политике земље, суштине друштвеног система и његове политике.³⁴

Посебности и различитости постоје, с тим да спољна политика одражава одлучујућу улогу унутрашњих односа којима служи (у циљевима, карактеристикама и методама спољнополитичког деловања), и да се на основу анализе унутрашње политике и укупних односа који постоје у једном друштву, могу стварати критеријуми за одређивање генералне линије спољне политике конкретне државе. Из таквог постављања проблема јасно проистиче захтев који

централизованом, и у међународној, врло хетерогеној и дезорганизованом. Стога оне, наводно, подлежу и различитим аутономним могућностима акција. *Ibid.*

³² О овим парадигматским концепцијама које поткрепљују аргумент, који је горе наведен, јер су аналитичари међународних односа у прошлости тежили да „ограде“ домаће варијабле док су аналитичари домаће политике тежили да држе константним међународни оквир, види у: **Hanrieder**, Wolfram F., „Introduction”, у: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 12.

³³ Шире о томе, види у: **Hanrieder**, Wolfram F., *op. cit.*, pp. 1-21.

³⁴ Гавранов и Стојковић наводе да је још Лењин говорио да, нема ништа штетније од идеје која раздваја спољну од унутрашње политике. Види у: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972., str. 276.

теорија спољне политике³⁵ мора поставити на првом месту, са анализом односа између унутрашње и спољне политике. Ипак, приступ да спољна политика почиње тамо где се унутрашња политика завршава има смисла само у току стабилних периода, и то када се унутрашња уређења држава на сразмерно истим позицијама, праведности, принципа, морала и сл. јер у ситуацији када су на фундаментално различитим концепцијама заснована унутрашња уређења, онда је доста комплексније вођење спољне политике.

ПРИКАЗ 1. – ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУПИ У СПОЉНОЈ ПОЛИТИЦИ

Суштина теоријског проучавања спољне политике је тражење извесних правилности њеног функционисања како би се тиме створила могућност универзалног разматрања спољне политике. Многи истичу да се можда никада неће створити кохерентна теорија спољне политике, али је ипак могуће издвојити кључне приступе у теоријском проучавању који се разликују, који показују и дилеме истраживача где се може рећи да сваки има неки свој моделски приступ, али и извесна достигнућа.

Вукадиновић представља четири теоријска приступа спољној политици, за која сматра да имају јасно заокружен истраживачко-теоријски профил. *Прву групу* чине приступи аутора тзв. *концептуалних модела* (нпр. G. Allison) који се заснивају на различитим приступима у процесу доношења одлука (нпр. модел рационалног актера и сл.); *Други приступ* теорији спољне политике заснива се на *тежњи да се превлада релативизам у истраживањима и да се на основи научног приступа формирају одређена правила* (нпр. P.J. McGowan); Ови представници се усредсређују на уопштавање појава за које очекују да ће се појавити након низа истраживања одређених микропојава, што је у основи бихејвиористички приступ у компаративним оквирима; *Трећи приступ* теорије спољне политике могао би се назвати *средњим путем* јер он својим једним делом између наведена два приступа. Овде се омогућава да се све студије појединих случајева, тзв. *case studies*, компарирају на основи истих критеријума. Приступ је везан за генерализације и сматра се да се овако може добити адекватна слика одређене спољне политике и да је много боље него изјашњавање за извесне апстрактне моделе или комбиновање различитих хипотеза и тражење њихових потврда у пракси; *Четврти приступ*, није базиран на стварању теорије спољне политике, већ на дескрипцији појединих спољних политика, и то је уствари идеолошко и аналитичко схватање спољне политике. Овде се сматра да спољна политика одређене државе делује као израз одређених политичких, друштвених и религијских веровања, која са своје стране дају основе да се одређена спољна политика окарактерише као тоталитарна, либерална, социјалистичка, агресивна, мирољубива, националистичка. Овај приступ разматра историјске традиције, географски положај,

³⁵ Види приказ 1.

државе и интересе, циљеве и средства којима располаже одређена политика, вредности којима теже и безбедност коју желе постићи у међународном окружењу. Треба напоменути, обзиром на велики број истраживања, да листа приступа овим није коначна, али су ови доминантни. Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 8-14.

Један од најоригиналнијих покушаја био је покушај Розенауа у стварању тзв. предтеорије спољне политике почевши од радова из 1966, 1970, 1971, види у: **Rosenau**, James, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, 1971, p. 37.; Основни елементи Розенауовог напора у састављању позитивне теорије су, најпре да спољна политика укључује „све ставове и активности путем којих учесник тежи да се избори и извуче корист из њихових међународних средина“. За Розенауа учесник је онај који има субјективитет, што значи да се аутоматски бори за опстанак. Ови учесници су посматрани као национална друштва састављена од четири структуре које су од виталног значаја за опстанак учесника (политички поредак, економија, друштво и физичко стање). Розенау даље сматра да варијације у унутрашњим варијаблима нису независне од варијација у окружењу. Спољна политика тежи да управља односом учесника са његовом средином са циљем да осигура то да свака структура варира у одређеним дозвољеним границама. Сваки учесник може да се одлучи за једну од четири могуће стратегије спољне политике: напредна, заштитна, покорна и бескомпромисна. Саме ове стратегије су састављене од различитих комбинација осам основних типова понашања спољне политике. Детаљније о анализи Розенауове предтеорије спољне политике, види у: **McGowan**, Patrick J., „Problems in the Construction of Positive Foreign Policy Theory“, у: Rosenau, James N. (ed), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Sage Publications, New York, 1974, pp. 26-41.; И други аутори су дали допринос теорији спољне политике, види нпр. Џонс анализира неке теоријске моделе. Истонов, Капланов, функционализам и сл. О томе види у: **Jones**, Roy E., *Analysing foreign policy: An introduction to some conceptual problems*, Routledge & Kegan Paul, London, 1970, pp. 119-153., Види: **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962

Утврђивање односа унутрашње и спољне политике зависи од парадигме која се усвоји, тј. да ли се спољна политика посматра са аспекта државе или са аспекта међународног система. Било је покушаја да се ови концепти приближе и створи јединствена парадигма, тзв. компатибилности и консензуса, као концептуалне везе спољне и унутрашње димензије спољне политике, тј. да се спољни и унутрашњи простор посматрају као *међуповезани*, у њиховом јединству.³⁶ Тако је Ханридер тврдио да „постоје два концепта која омогућавају корелацију значајних екстерних и интерних димензија спољне политике, и који омогућавају да се спољна политика

³⁶ Види у: **Hanrieder**, Wolfram F., „Compatibility and Consensus: A Proposal for the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy“, у: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 258.

сагледа као непрекидни процес који премештава аналитичке препреке између међународног и домаћег политичког простора. Први је концепт компатибилности, који за циљ има процену степена усаглашавања различитих спољнополитичких циљева, с обзиром на ограничења и могућности међународног система; други је концепт концезуса, који процењује меру споразума између крајњих циљева спољнополитике и домаће политичке сцене³⁷.

И у оквиру оваквог обрасца поново су, што је изгледа неминовност, остала различита гледишта³⁸, иако се није мењала парадигма о међуповезаности спољне и унутрашње политике, већ само метод и приступ самом проблему односа. Али, као што би промена парадигме, у другој руци, довела до промене метода у анализи спољне политике, овде се као подједнако важно показало да и промена метода

³⁷ **Hanrieder**, Wolfram F., *op. cit.*, p. 253.

³⁸ Кисинџер, Нетл и Болдинг су фокусирани на концепт који у средиште ставља државу. Кисинџер наглашава међузависност између унутрашње и спољне политике (и посебно утицај првог на други), и смара да су ове две димензије само емпиријске развојиве.

Нетл испитује ову тврдњу и каже да је држава „чувар капије између унутрашњих и спољних токова деловања“, али и напомиње растућу емпиријску тешкоћу настављања коришћења концепта државе и тражи његову парадигматску ревизију.

Боулдинг је заокупљен практичним и теоријским проблемима који потичу из разлике реалности и перцепције јер одлучиоци чије одлуке стварају политику и деловање држава не одговара објективним чињеницама, штагод мислили, већ „одразу ситуације“. Сlike које држава има о себи и о оним „другим телима у систему која сачињавају њено међународно окружење“ још увек су окружена парадигмом „држава“ и „последње су велико упориште несофистицираности“ зато што теже да спрече државника, аналитичара и грађанина учесника од виђења система као целине.

Ханридер, Румел, Мастерс и Вилкенфелд, се баве изворима понашања у области спољне политике и траже одговор на питања на који су начин унутрашњи и спољни циљеви повезани једни с другим, и да ли владајућа структура има утицај на то.

Механ, Херман, Алисон и Вилкокс – се баве процесима који руководе креирањем спољне политике и њеном анализом. Механ се бави логичним као и нормативним аспектима рационалног избора спољне политике, Херман предлаже парадигму „догађај“ као основну јединицу за креирање међународних поређења процеса доношења одлука; Алисон примењује концептуалне моделе на кубанску ракетну кризу, а Вилкокс проучава теоретске као и практичне импликације коришћења прогностичких модела за структурирање процеса спољне политике.

Ханридер коментарише ова размишљања, полазећи од нивоа државе, при чему су многи научно оријентисани „модернисти“ (као и многи „традиционалисти“) прихватили традиционалну дуалистичку парадигму спољне политике и конструисали су аналитичке оквире на основу спољно-унутрашњих смерница које је та парадигма предложила.

Све у свему, ова дебата у вези метода потврдила се запањујуће конзервативном, па Ханридер закључује да се није суштински одмакло и напредовало од Кантове класичне формулације проблема у *Критици здравог разума*, који говори да је расправа у друштвеним наукама и модерној филозофији (посебно филозофији науке) показала, да се разлике између две максиме не могу лако подесити, и средње решење које је Кант тражио између Хјумове две уредне преграде индукције и дедукције још није постигнуто. И као што је Џејмс Вард Смит нагласио, уколико се више мења, остаје иста ствар. Шире о томе у чланцима наведених аутора, у едицији Ханридера, види у: **Hanrieder**, Wolfram F. (ed), *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971

може довести до промене парадигме, што укзује да постоји двосмерна повезаност између парадигме и метода, и то је један од битних разлога због чега се наилази на веома различите приступе и резултате које износе поједини истраживачи спољнополитичке проблематике (без обзира да ли им је средишња и основна јединица анализе држава, или је то међународни систем).

По питању примата, већина аутора која се бавила овом проблематиком указује на оригинарност унутрашњих³⁹ над спољним интересима (потребама), па се тврди да се на основу анализе унутрашње политике и укупних односа који постоје у једном друштву, може установити генерална линија спољне политике конкретне државе.⁴⁰ Такав став се везује и за уређење државе, па се по аналогiji сматра релевантним и утицај унутрашњег уређења у конкретној држави на спољну политику, јер је унутрашњи простор средина у којој се политика ствара и у њему делује читав низ различитих фактора (од популационих карактеристика, географског положаја, природе и степена економске развијености, идеологије и свих других карактеристика које стварају домаћи миље, до уставног и правног система).

Значајем унутрашњег уређења на спољну политику посебно се бавио, између осталих, Кисинџер, који тврди да дефиницију онога што чини проблем и критеријума који су релевантни у решавању тог проблема „у значајној мери одражавају унутрашња поимања онога што је праведно, притиске који се стварају у процесу доношења одлуке и искуства које обликује вође (креаторе спољне политике) у њиховом путу до истакнутог положаја“.⁴¹

³⁹ Оригинарност унутрашњих интереса и политике можемо објаснити и на следећи начин. Политичке партије су ту да би освојиле власт. На грађанима једне државе почива сувереност јер важи правило изборности власти (опредељујући се на бази одређених очекивања, интереса и сл.), што генерално значи да, без обзира на спољне утицаје, одлука долази изнутра на бази потреба становништва (свакако имајући при томе у виду и спољне околности). Али, дешава се да рецимо обећања која дају политичари, приликом кандидовања за вођење државе, често при преузимању одговорности не буду испуњена како су обећана, јер се испрече државни интереси, уз спољне околности, тако да ће сваки креатор политике ипак пре водити рачуна о државним интересима у спољној политици, него о политичким обећањима.

⁴⁰ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 19.

⁴¹ **Kissinger**, Henry A., "Domestic Structure and Foreign Policy", у: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 23.

Уколико је унутрашње уређење неусклађено због тешкоћа у постизању консензуса по питању циљева и метода, оно у том случају, постаје не само препрека ка разумевању већ и један од основних проблема у међународним односима, па кроз алтернативна решења опстанак државе постаје наизглед присутан у свакој расправи. Постаје тешко креирати спољну политику јер се неслагање, у крајњем, заснива не на постојању одређеног проблема, већ на систему вредности какав је изражен у унутрашњој организацији.⁴² Осим тога, унутрашње уређење суштински утиче на тумачење деловања других држава, при чему се као највећи проблем спољне политике испоставља питање како решити проблем предвиђања!⁴³ Систематска процена утицаја унутрашњег уређења на виђење међународних односа морало би да третира такве факторе као што су историјска традиција,⁴⁴ друштвене вредности и економски систем. Кисинџер истиче да су овде посебно два фактора битна, и то: административно уређење (бирократија у спољној политици) и творно искуство групе челника (креатора спољне политике).

Сагледавање унутрашњег уређења, кроз утицај бирократије на спољну политику,⁴⁵ посебно је важан у контексту нужности институционализације спољне

⁴² Кисинџер разматра ставове Едмунда Бурка током Француске револуције (Едмунд Бурк, Дело 8 Лондон, 1826, стр. 214-215).; Види у: **Kissinger, Henry A., op. cit.**, p. 23.

⁴³ Најтежи аспект спољне политике је како решити проблем предвиђања. Кисинџер наводи да и када имамо прецизна сазнања, способност утицања на дешавања је обично сведена на минимум. Он наводи пример, да 1936. године, нико није могао знати да ли је Хитлер погрешно схваћени националиста или манијак. Стицање сигурности по том питању, морало је бити плаћено милионима људских живота.

Елемент вероватноће у спољној политици – потреба да се акције усмеравају ка процени за коју се не може доказати да је исправна када се донесе – је од суштинске важности највише током револуционарног периода. Једно је доделити индивидуалцу или групи задатак предвиђања, али постоји и потреба да се створи меморандум који може надјачати императив креативног мишљења. Види у: **Kissinger, Henry A., op. cit.** pp. 27, 28.

⁴⁴ Унутрашње уређење је релевантно у сваком историјском периоду, и оно у најмању руку одређује количину укупног друштвеног напора који се може уложити у спољну политику. Кисинџер наводи примере да су ратови краљева који су владали по „божанском праву“ били ограничени због феудалних владара, који су били ограничени обичајним правом, те они нису могли да наметну порезе на приход или регрутују своје подређене. Са друге стране, Француска револуција, која је заснивала своју политику на доктрини националне воље, мобилисала је ресурсе на националном нивоу по први пут, и то у толикој мери да је ово био један од основних разлога за изненађујуће успехе француске против вишеструко надмоћнијих европских савезника. У времену пре и после два светска рата, слична је ситуација само је овде у оптицају био утицај идеологије. Опширније о томе, у: **Kissinger, Henry A., op. cit.**, pp. 22-25.

⁴⁵ Теорија бирократског процеса стварања спољне политике, по општим карактеристикама истраживања организације Макса Вебера, узима за основу претпоставку да бирократски апарат има све већу улогу у стварању спољне политике. Према тим мишљењима, организација сваке врсте, па и на пољу спољне политике, може се разматрати помоћу категорија структуралног

политике. Наиме, проблеми су превише комплексни, а релевантне чињенице превише разноврсне да би се решавале на основу личне интуиције. Институционализовање доношења одлука је неизбежна нус-појава које савремени међународни односи са собом носе, и штавише, скоро свака модерна држава је посвећена некој врсти теорије планирања – покушају да конструише будућност разумевањем и ако је неопходно, манипулисањем средине. Али, проблем који се јавља је тај што бирократски апарати имају тенденцију ка самодовољности,⁴⁶ па се може јавити парадоксална ситуација у покушају конторле унутрашње средине по цени губитка флексибилности у међународним односима. Наиме, циљ бирократије је да развије стандардну процедуру деловања која се може успешно носити са већином проблема. Бирократија је ефикасна ако су проблеми којима се рутински

функционализма, при чему све различите организације, са специфичним садржајима и активностима, постављене у одређене међусобне оквире функционисања и везе, творе укупну државну машинерију. Анализирајући ову проблематику, Кегли и Виткоф наводе да је у САД настао највећи број радова типа *case studies*, у којима су се аутори трудили да сагледају улогу бирократског апарата, циљеве и могућности конкретне акције, како у тоталу, тако и с обзиром на развој појединога спољнополитичког догађаја. Посматрајући амерички спољнополитички организам као систем у којем највишу власт има председник кога третира као сурогат националних интереса, који иако на први поглед снажна функција има бројна ограничења, по Халперину, у деловању средине којом је председник окружен - особље Беле куће која се бави питањима спољне политике, затим Савет за националну безбедност и бројни саветници одлучују о томе каква ће се информација дати председнику, какав ће бити редослед одређених проблема, остале бирократске организације извршне власти које имају велики удео у постављању спољнополитичких проблема пред председника, на челу са Стејт Департаментом, улога Конгреса, војно-индустријског комплекса, неформалних група за притисак и сл.). Види шире: **Kegli**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., стр. 151-155.

Х. Кисинџер истиче једну интересантну опаску кад каже да до Другог светског рата тешко би било замислити члана једне владе који би о одређеним питањима знао мање него његови подређени, но у данашње време, доносе се одлуке о низу питања за чије су разматрање главни актери утрошили мање сати него што су експерти у проучавање тих истих проблема). Опширније о томе у: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, стр. 75-79.

⁴⁶ Осим утицаја на одлуке, бирократија утиче на одлучивање, како кажу Кегли и Виткоф и тиме што је „ускогруда“ и да у оквиру државне бирократије задужене за спољне послове постоји залагање за сопствене циљеве и власт, јер организационе потребе, као што су велики број запослених и велики буџет, имају предност у односу на државне потребе, чиме се понекад подстиче жртвовање државних интереса бирократским интересима, пошто су бирократе склоне да своје сопствене интересе посматрају као државне. Бирократе се боре за опстанак, чак и када је потреба за њима престала. Упореди: **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *op. cit.*, стр. 151.

Последница утиска да бирократије често служе саме себи и да су чувари статус квоа јесте идеја да се оне супростављају директивама политичких власти којима би требало да служе. Да би осујетиле непопуларне захтеве власти, бирократије често раде споро и неефикасно. Одлучивање постаје политичка игра са великим улозима у којој се разлике често решавају помоћу најмањег заједничког садржаоца уместо рационалним одмеравањем свих предности и недостатака. Упореди: **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *op. cit.*, стр. 154, 155.

бави заправо они који се најчешће и јављају и ако су њене процедуре релевантне за њихове решавање.⁴⁷

Зато је од изузетног значаја превентивно деловање на спољнополитичком плану, тј. не дозволити да се у бирократским структурама донесе одлука противна интересима заинтересоване државе, јер када одлука „прође“ систем, онда се често поступа по инерцији, па је тешко касније променити! Ту је важно лобирање, јер крутост у политикама технолошки напредних држава (нпр. САД) је у великој мери последица комплексности доношења одлука. Круцијални проблеми могу – као што то често и бива – проћи неопажено јако дуго, али једном када апарат задужен за доношење одлука усвоји одређену политику, јако је тешко заменити је новом. Алтернатива *статусу кво* је могућност понављања целокупног мучног процеса долажења до одлуке. Ово до одређене мере објашњава чудни феномен да одлуке на које се гледало са огромном сумњом и можда са могућим одбацивањем, једном када се усвоје практично постају свете. Штавише, репутација, односно политички опстанак, већине вођа зависи од њихове способности да остваре своје одлуке (циљеве), без обзира на начин на који их остварују.⁴⁸

Други аспект сагледавања утицаја унутрашњег уређења на спољну политику је кроз улогу вођа у спољној политици, што је такође повезано и са бирократским апаратом, јер ће често доносиоцима одлука (креаторима) бити тешко да посвете онај број сати решавању проблема колико је експерт посветио година у његовом проучавању. Кисинџер наводи и значај реторичке моћи доносиоца одлуке, јер коначна одлука често не зависи само од знања, већ од способности да се сажме став – односно да се чињенице презентују на такав начин на који се у кратком року могу усвојити. Није све што звучи уверљиво исправно, а многе ствари које су исправне могу такође звучати неуверљиво када се презентују.⁴⁹ Многе од јавних изјава, иако привидно упућених аутсајдерима, играју можда важнију улогу у давању смерница бирократском систему.

⁴⁷ Види у: **Kissinger**, Henry A., “Domestic Structure and Foreign Policy”, у: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, pp. 25-28.

⁴⁸ Упореди: **Kissinger**, Henry A., *op. cit.*, pp. 26, 27.

⁴⁹ Упореди: **Kissinger**, Henry A., *op. cit.*, p. 29.

Значај одлучилаца (креатора) у спољној политици се сагледава кроз изборе које државе праве у међународним односима, јер колико год било схватање појединца да су направљени избори „објективно“ дати, одлуке о томе доносе они појединци који имају овлашћење да изаберу опцију у наизглед мору вишеструких могућности. Њихови избори зависе од много фактора, али претходни услов је и тип самог вођства.⁵⁰ Хенри Кисинџер наводи да постоје три важна стила у креирању спољне политике: 1. Харизматично- револуционарни, 2. Идеолошки, и 3. Бирокуратско-прагматични. У првом доминирају дугорочни циљеви, кроз стварање нове будућности, а не просто манипулисање окружењем. У раним фазама постојања неке државе, ови циљеви се могу посматрати као покушаји да се спроведу у дело снови или аспирације неког револуционарног вође, а ти покушаји су подржани јаким народним покретима. У другом, идеолошком стилу креирања спољне политике одсликава се константна борба између бирокуратских елемената (и традиционалног начина решавања проблема) и старијих револуционарних традиција које наглашавају дугорочне циљеве и спољно-политичке мере великог ризика. А у бирокуратско-прагматичном стилу карактеристике су пасивни став према окружењу, где се политика креира пре свега као реакција на стања у другим земљама, а не као иницијатива да се промене структуре моћи, и строга подела рада са нагласком на специјализацији. Уколико постоји проблем, њега проучавају разни бирокуратски експерти, сакупљају се исцрпни подаци како би се проблем расветлио, а затим се нуде формалне препоруке за решење тог проблема, а када се циљеви дефинишу и направе планови, врло је тешко уочити траг било ког појединца на читавом пројекту.⁵¹

⁵⁰ Кисинџер сматра да је овде битно и искуство које су вође имале до доласка на истакнуте позиције. Он уочава да је нпр. британска политика у 19. веку одражавала квалитете који су вредновани током каријера у Парламенту и вредности кохерентног вођства чији су чланови били породично или образовно повезани. Са друге стране хистеријична политика Немачке подстакнута је унутрашњим уређењем у коме су политичке партије ослобођене одговорности док су министри били у обавези да балансирају између монарха по „божанском праву и Парламента без икаквог изгледа да ће имати икакву надлежност. Консензус је могао бити постигнут налетом националне страсти која је заузврат била узнемирујућа за све суседне земље. Он такође наводи да је крајем Другог светског рата наступило доба експерта или доба харизматичног вође. Шире у: **Kissinger, Henry A., op. cit., pp. 33-35.**

⁵¹ Упореди: **Holsti, Kalevi J., International Politics: A Framework for Analysis, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, pp. 399, 400.**

Ипак, спољна политика не зависи само од унутрашњих односа, она је подложна и утицају карактера међународних односа који су променљиви, па је зато најважнији и први корак за сваку исправну и рационалну спољну политику конкретне државе да се уложи сви напори у разумевању међународних токова и трендова, тј. да се правилно схвате дешавања и промене на међународном плану.

Гавранов и Стојковић истичу да свака држава мора водити рачуна о чињеници да „спољни фактори могу да утичу, понекад и пресудно, на развој сваке поједине земље, јер се у међународној заједници и међународним односима, поред њених односа са другим државама, формирају и општи односи који не зависе од спољне политике ниједне посебне државе, већ од општих квалитативних и квантитативних односа снага и објективних законитости развитка савремене епохе“.⁵² Токови у међународним односима су различити, па свака држава уколико жели бити успешна мора водити рачуна о тенденцијама развитка и њиховим носиоцима, односима снага и утицаја, као и о потреби повезивања са одговарајућим земљама и снагама које су носиоци истих или сличних опредељења у унутрашњој и спољној политици. Зато се, изузетно, може констатовати да спољна политика има релативну самосталност у односу на унутрашњу политику, и да усаглашава своје циљеве и активности са објективним законитостима развоја државе, друштва и међународних односа врши повратан утицај и на унутрашњи развој државе.⁵³

Осим тога, историјски посматрано, било је примера да ни међузависност спољне и унутрашње политике није увек апсолутна и директна, у смислу да успеси једне не морају да значе и успех за другу и обрнуто,⁵⁴ а из многобројних теоријских анализа односа унутрашње и спољне политике видимо да највеће супротности међу њима наступају у ситуацијама када постоји одређена криза на спољном плану. Ипак дугорочније посматрано, кохерентност политика, у већем

⁵² Види: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972., str. 276, 277.

⁵³ Упореди: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *op. cit.*, str. 277.

⁵⁴ На пример у бившој Југославији нису били усаглашени периоди тзв. златне ере на спољном плану и златне ере на унутрашњем плану. О утицају те међузависности спољне и унутрашње политике у бившој Југославији, види шире: *Op. cit.*, str. 278.

или мањем обиму, је законита појава.⁵⁵ Такође, имамо и обратне случајеве када спољна политика утиче на унутрашњу политику, јер зависно од ширих међународних кретања, у појединим ситуацијама мења се улога појединих страна политике, посебно у кризним ситуацијама, на пример у рату, спољна политика на бази оваквих међународних кретања утиче на смер унутрашње политике, кроз темпо и опсег војних припрема, диктирање економских токова, и реакционарне мере - идеолошке припреме.⁵⁶

Генерално, однос спољне политике и унутрашње политике можемо сумирати кроз скуп теоријских погледа које би назвали *темељним*, иако постоји и друга скупина разматрања кроз феномен *слојевитости односа* између спољне и унутрашње политике, при чему уважавамо ставове Вукадиновића, који у овом одређењу резимира Стенлија Хофмана.

Према темељним одређењима односа унутрашње и спољне политике истиче се да је: 1) спољна политика повезана снажно с друштвеним потребама које настају у оквиру механизма унутрашње политике, која сама не може задовољити све интересе државе, без обзира о како великој и снажној држави се ради, па део тих интереса испуњава спољна политика која у својој основи има унутрашњу политику; 2) да реализација спољне политике зависи од особености унутрашње политике, и посебно друштвено-економског развоја јер потенцијали и моћ државе одређују реалност и могућност задовољавања постављених спољнополитичких интереса, па дотле да од унутрашњих услова зависи и избор спољнополитичког смера, изолације или сарадње; 3) да се обриси унутрашњих детерминанти, због разлике међу државама у уставном уређењу, пресликавају на спољну политику сваке државе.⁵⁷

Питање је да ли се, и ако да, до које мере могу разграничити спољна и унутрашња политика, јер је обзиром на проблеме који се, нарочито у савременом

⁵⁵ Гавранов и Стојковић цитирају став Кардеља који каже да је „уобичајено рећи да је спољна политика одраз унутрашње. Међутим, и обрнуто је тачно. Спољна политика има одређене последице и на унутрашњи друштвени и политички развој“. Види: *op. cit.*, str. 277, 278.

⁵⁶ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 25.

⁵⁷ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 23-25.

периоду, тичу и спољних и унутрашњих односа, јасно да чврста границе међу њима не постоји. Вукадиновић цитира ставове Ханридера, Фулбрајта и Розенауа који су давно утврдили да је граница између унутрашње и спољне политике некада постојала, међутим, да је она већ нестала и да су разлике између унутрашње и спољне политике минималне па се у емпириској верификацији те разлике стога сасвим губе, што значи да превасходно имају више теоријски значај.

Чак и аутори који истражују разлике између спољне и унутрашње политике, попут Холстија, говоре да и када се може говорити о њиховом разграничењу, онда је оно само изузетно (нпр. припрема властите спољне политике у односу на друге, покушај укупне легитимизације властите спољне политике, ограничења унутрашње политике у процесу интеграције, специфични разлози који би требало објаснити шта то води државе према агресији итд.).⁵⁸ Како се раније говорило о класној природи политике уопште, па је посебно спољна политика манифестовала интересе владајуће класе (нпр. у доба краљева), сада се и та разлика изгубила, јер се спољна политика схвата као наткласна, тј. општенародна, што значи да делује на бази општих интереса и у корист свих грађана. Иако је овакав став проблематичан, на овакве ставове наилазимо и у „Западној“ теорији, где се сматра да је јединство политике све теже негирати, при чему се истовремено поправља овај претходни искључив став, да се спољна политика реализује у складу са интересима владајуће класе, али не у независном смислу, схваћено као одсуство утицаја осталих слојева друштва у држави, па се у том сучељавању друштвених група и формира ембрион спољне политике. Највидљивија разлика и разграничење спољне и унутрашње политике је што се кроз спољну политику државе јасније изражава моћ државе, тј. колика је њена моћ заиста у односу на све детерминанте (географске, величину, статус, економски и друштвени развој, унутрашњи политички поредак, идеолошка оријентација, организација, и сл.). Најзад, треба сумирати и вратити се на тврдње са почетка да треба спољну политику и унутрашњу политику посматрати као јединствену политику државе.

⁵⁸ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 22, 23.

Из овог разматрања, долазимо до става који ћемо применити на даље истраживање, а то је да полазимо од јединства државне политике, која се по одређеним специфичностима може раздвојити на спољну и унутрашњу, које су у односу међуповезаности, јер постоји међусобни утицај, примарно изнутра оријентисан, и да постоји одређени степен независности и подложности утицају различитим факторима, из различитих средина у односу на државу - унутрашње и спољне. И коначно, у разматраном односу спољна политика служи за остваривање унутрашњих – државних интереса (али не само државних, јер у систему светске политике служи и за остваривање светских, универзалних интереса), док унутрашња политика, када је третирамо у односу са спољном политиком, даје оквир њеног садржаја и обухвата. То значи да можемо говорити о посебности спољне политике и њеном садржају.

1.1.2. Посебност и обухват спољне политике

Из претходних редова, дошли смо до става да раздвајање спољне од унутрашње политике не би било исправно, али је напоменуто да се у одређеном домену може говорити о специфичностима (посебностима) спољне политике у односу на све остале видове државних делатности. Анализирајући ставове које по овом питању имају поједини аутори можемо издвојити неколико специфичности спољне политике:

- спољна политика се одвија у другачијој средини у односу на унутрашњу политику, у средини која је глобална, а где нема централних формалних ауторитета (осим оних које би државе сагласношћу воља формирале), па је ниво усмеравања и контролисања догађаја у спољном окружењу мање предвидив од унутрашњег;

- ризик од одлука које се доносе у спољној политици је већи него у унутрашњем окружењу, као и последице које могу проистећи из неадекватног деловања посебно у ери нуклеарног оружја;

- док се у домаћој средини преламају интереси ширег круга различитих група, спољну политику формално воде владајуће структуре држава, при чему се

интереси који се преламају односе на државу као целину, економски, војни и сл., па је присутна већа мотивисаност код доношења одлука.⁵⁹

Овом гледишту могу се додати још неке специфичности, како наводи Розенау, да иако се проблеми из унутрашње средине могу прелити и на спољну, и обратно из спољне имају реперкусије на унутрашњу, проблеми који се јављају у спољној политици више интегришу друштво, него они у сфери унутрашње политике, што се посебно одражава када се појаве проблеми по виталне државне интересе. Розенау сматра и да је грешке које се догоде у спољној политици теже исправити, него у унутрашњој. Ипак, извесна слобода акције државе у спољним односима постоји, и на државама је да се определи на који начин ће остваривати интересе, надметањем и конфликтом, или сарадњом тако што ће настојати да се мирним средствима избори за своје циљеве. Ипак, пракса показује, да за разлику од теоријских могућности, у реалности нема чистих облика конфликта ни чистих облика сарадње, јер је линија разграничења врло флуидна.⁶⁰

Садржај спољних политика држава обликује велики део међународних односа, што је посебно раније био случај, али и у ери дубоке трансформације која је са техничко-технолошким напретком довела до појаве многобројних субјеката. Наиме, и у најновијој фази развоја, постављају се питања везана за изворе деловања и понашања и могућности држава у њиховој спољној политици. Сада су питања која су у средишту спољних политика држава донекле промењена, или допуњена, па су поред класичних питања, тзв. високе политике (очување националне безбедности као врхунски приоритет, стална надметања, борба за моћ, претње оружаним сукобом и ратом, и главни приступи спречавању рата и очувању мира, која су и даље итекако актуелна, можда кроз нешто другачије безбедносне ризике и претње), на дневном реду и питања тзв. ниске политике (питања благостања, која се тичу економског развоја, енергије, питања са друштвено-

⁵⁹ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 29-32.

⁶⁰ **Rosenau**, James, N., *Foreign Policy as an Issue Area у: Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, 1967, стр. 25-50.; Наведено према: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 31.

културним импликацијама и други транснационални проблеми, као еколошки),⁶¹ која у доба глобализације заузимају централно место у спољним политикама држава, и уопште у светској политици, јер све више доминирају свакодневним животом, али се граница између глобалних, државних, па и локалних проблема лако премошћава.

Шта све обухвата спољна политика, тј. шта је предмет њеног деловања, осим овог генералног оквира, не може се са прецизношћу утврдити, а један од разлога је и непредвидивост, обзиром да се, како се у делу мишљења каже, спољна политика већине држава заснива на пуком одговарању на акције других држава. Обзиром на такву сложеност, неки аутори извлаче закључак да се спољна политика не може дефинисати у савременим условима и, како пише Франкел, „вероватно то никоме и никада неће поћи за руком“.⁶² Сложеност и различити приступи додатно отежавају одређивање садржаја спољне политике, јер се део аутора задовољава истраживањем генералних категорија спољне политике одређене државе, а други сматрају да то сагледавање треба бити дубље и свестраније.⁶³

Покушај одређивања прецизног заједничког обухвата сваке спољне политике, је унапред осуђен на неуспех, посебно ако се посматра са државног нивоа, којим се углавном врше анализе битне за поједину спољну политику и тежи, пре свега, расветљавању праваца, актера, садржаја и успеха одређене политике. Наиме, спољне политике држава нису исте, нису им исти сви циљеви, оријентације, улоге, моћ и могућности, али ипак извештан значај у овом смислу имају упоредне анализе спољних политика, тзв. компаративне студије, којима се настоје уопштити најбитнији садржаји сваке спољне политике. Тада се међународни односи посматрају на равни државе уопште, а не само с тачке гледишта поједине државе. Упоредно истраживање скреће пажњу на оно што је заједничко спољној политици различитих држава, чиме олакшава постављање опште теорије, док, с друге стране, уочава различитости и тражи њихова објашњења.⁶⁴

⁶¹ Види о проблемима тзв. ниске политике у поглављима VII-X, и XI-XV, у: **Kegli**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., str. 61.

⁶² Наведено према: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 8.

⁶³ *Op. cit.*, str. 14.

⁶⁴ Мајкл Хас наводи да су бројне предности компарације, а он издваја четири главне: прво, поређење омогућава потпунији опис конкретне спољне политике. Друго, поређење омогућава да се

Уз то, као што је назначено, питања која су раније била у средишту интересовања, промењена су и допуњена. О промени домашаја спољне политике након Другог светског рата у односу на дотадашњи период, говори Кисинџер, када каже да је „период након Другог светског рата обележила прва епоха истински глобалне спољне политике. Свака већа држава је способна да утиче на стварање последица у сваком делу света директном применом сопствене моћи или чињеницом да се идеје могу готово тренутно пренети, или зато што је идеолошко ривалство од огромног симболичког значаја чак и када су у питању ствари које су мање важне у геополитичком смислу“.⁶⁵ Оно што се није променило, каже Вебер, је чињеница да су државе и пре и сада, као главни императив у својим спољним политикама имале циљ да спољне везе „обликују тако да се њима управља и да се оне контролишу“.⁶⁶

Анализирајући трансформацију савремене спољне политике, у односу на традиционалну перспективу, Вебер наглашава да се промене у том домену на глобалном нивоу нису догодиле „преко ноћи“, и као срж промене он наводи променљиве чиниоце и услове које чине нови контекст у коме се спољна политика креира и спроводи: 1) промене у бројкама, средствима и статусима, и држава и недржавних чинилаца, укључујући и настајање „недржавних спољних политика“; 2) промене у природи националне безбедности и других државних интереса и вредности; 3) промене у процесу креирања политике, укључујући и транснационалне процесе; и 4) промене у природи моћи и утицаја, и у делотворности појединих метода спровођења политике.⁶⁷ Било како било, кључна

дају објашњења на основу односа узрочности. Треће, и јасно повезано са претходним разлозима, поређење олакшава предвиђање. На крају, поређења се могу користити за оправдање наметања одређеног жељеног стања ствари. Наведено према: **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002, p. 332.

Види: **Rosenau**, James N. (ed), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Sage Publications, New York, 1974; **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 224.

⁶⁵ **Kissinger**, Henry A., “Domestic Structure and Foreign Policy”, у: Hanrieder, Wolfram F. (ed), *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 25.

⁶⁶ **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *op. cit.*, p. 10.

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 20.

полазна тачка за сваку спољну политику су и даље свакако и досада позната питања: „шта се то дешава?“ и „ко шта чини?“⁶⁸

У принципу, обухват спољне политике је заснован на интересима конкретне државе. Обзиром на сада промењену природу међународних односа то значи да се спољна политика, посматрано из система интереса/вредности, односи на питања националне безбедности, која у свакој држави заузима ексклузивно место и представља константу, а то су питања суверенитета, територијалног интегритета, уставног поретка, начина живота, али и проширена листа коју чине брига о универзалним и глобалним вредностима, економском развоју, енергетској стабилности и осталим специфичним интересима конкретне државе.⁶⁹ Из овога следи да је спољна политика доктрина, систем принципа, циљева, традиције, концепата, попут концепта државних интереса, разлога постојања, и оно што можемо назвати идеологијом.⁷⁰

Посматрано кроз призму организацијско-системског карактера, у обухвату спољне политике су субјекти спољнополитичког система у процесу њеног креирања и реализације, али и субјекти из других система, пре свега система националне безбедности, кроз одређене поступке реализације спољне политике. Условно, обзиром на проширење спољнополитичког феномена на многе области, може се рећи да апарат спољне политике чини цео владин скуп, од службе спољних послова, али и војске и целе организацијске мреже државе. У функционалном аспекту, спољна политика обухвата поступке који се могу уопштено класификовати на оне који се реализују у мирнодопском и у ратном периоду. То је цео систем тока акција ка другим субјектима у међународној средини.

⁶⁸ *Op. cit.*, pp. 9-11.

⁶⁹ Спољна политика обухвата потребе да се утиче на понашање других држава или међународних организација. Када је реч о држави онда то може бити утицај на унутрашњу или спољну политику друге државе, ради извршења многих циљева изван граница сопствене државе, као што је експлоатација сировина, трговина, туризам, утврђивање војних база итд. Лег сматра да спољна политика државе може да укључује циљеве који су сачињени за добро, не само државе као целине, већ и неке одређене групе људи унутар државе, често о трошку других група у држави или чак о дугорочном трошку државе као целине. Упореди: **Legg**, Keith R., James F., Morrison, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971, pp. 133, 134.

⁷⁰ **Gross**, Feliks, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, New York, 1954, p. 48.

Најзад, када генерички говоримо о спољној политици и њеном обухвату, мислимо на циљеве које функционери на челу држава (и остали субјекти система) желе да остваре у иностранству, интересе/вредности на којима ти циљеви почивају и средства и поступке којима се до њих долази.

Дистинкција која такође детерминише обухват спољне политике је присутна и у различитим теоријским приступима.⁷¹ У овом контексту, и реализам и либерални институционализам се могу сагледати као приступи о „разрешењу проблема“, док глобалистички приступ, феминизам и покрет за очување животне средине садрже чврсте елементе „критичке теорије“.

У промењеној перспективи, развој трендова је довео у питање традиционалну, јасну разлику између националне државе и њеног међународног контекста. Уз то, креатори спољне политике се суочавају са сложенем равнотежом између економских, политичких и војних циљева. Размера промене је прилично дубоког значаја и то као померање од војно-политичког на економски процес као доминантан у вођењу спољне политике.⁷²

И поред ових промена говори се о непрекидности у темељима спољне политике.⁷³ Најпре, оно што је јединствено, значајно или непроменљиво око спољне политике једне државе може само бити наслућено када се упореди са спољним политикама других.⁷⁴ Такође, велики број традиционалних тема и интереса спољне политике је преживео, тако да је тврдња песимистичка, да неизвесности у међународној политици неће нестати, и да се могу чак и појачати са нагласком на државне интересе, међудржавно надметање и очекивање рата, али и да ће овај тренд бити различит од региона до региона, али свеукупно, исход ће бити свет који је карактерисан све дубљом конкуренцијом и латентним насиљем између држава, укључујући и тзв. велике силе, што значи да су и тзв. нова питања

⁷¹ Види ПРИКАЗ 2.

⁷² Листа је прилично широка, нису само економски проблеми на агенди, већ и питања попут глади, сиде, грађанских ратова, неконтролисаног раста становништва, економске дислокације и неизбежног надметања између великих сила и који указује да све државе (чак и оне развијеније на Западу) мало тога могу урадити како би уклонили могућност јављања нове велике светске катастрофе. Види шире у: **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002, pp. 325-332.

⁷³ *Op. cit.*, p. 325.

⁷⁴ *Op. cit.*, pp. 325-332.

спољне политике држава подједнако алармантна.

ПРИКАЗ 2. – ДОМИНАНТНИ ТЕОРИЈСКИ ПРАВЦИ И СПОЉНА ПОЛИТИКА

Из перспективе реализма државе су биле и остале главни актери у светској политици (ако не и једини), По овом виђењу, спољна политика има за циљ очување суверенитета и независности, и осталих кључних вредности у „државном интересу“, дефинисаним у смислу безбедности. Обзиром да је остваривање ових интереса у свету где су све државе имале то исто за циљ, увек неизвесно, па су надметање и несигурност карактерисале овакве политике. Овакво стање је даље погоршано, објашњењем реалиста који главном покретачком силом људске мотивације сматрају борбу за моћ. Током ере хладног рата, постојала је јака тенденција у многим државама да се спољна политика поистовети са националном безбедношћу, и да се као главни циљ вођења спољне политике постави војна безбедност и опстанак државе, што је чинило да ако не може мирно, сукоб и рат увек буду опција. Оваква спољна политика би се могла окарактерисати као високо ризична. Најбитнији елемент овог мишљења је моћ, пре свега као војна моћ, а политика, наравно, није формирана све до оног тренутка док се тежња за остварењем неког циља не изједначи са могућностима за његово остварење. Величина, статус, средства и људски фактори су кључни саставни елементи традиционалног становишта спољне политике.

Либерално–институционалистичка перспектива пружа одговоре на недостатке реалистичког становишта. Они говоре о новим глобалним трендовима сложене међузавности који се шире и који су извршили утицај на смањивање умешаности националних влада, где се све више спољна политика пребацује са свог традиционалистичког интересовања за војна и питања безбедности, на економска, друштвена, еколошка питања итд. Као последица овога, везе између влада су се умногостручиле и развијени су нови облици сарадње, што је покренуло и стварање нових облика међународних организација. Међнародна питања утичу на много ширу домаћу популацију, па се разни ентитети унутар државе могу заинтересовати за креирање спољне политике (нпр. интересне групе са својим лобијем, партије, невладин сектор и сл.) посебно у друштвено-економским питањима. Подједнако и у реализацију спољне политике се укључује шири спектар организација. Овде се појмови моћи више замењују појмовима поверење, сарадња, институције и сл.

Од 1990-их година, јавља се и тзв. глобалистички приступ. Глобализација је најпре запажена на пољу економије, са ширењем преконационалног процеса производње, размене и комунације. Кључна разлика је да су глобалисти мање ограничени територијалним или националним поделама. Ово је специфична основа и за разматрање спољне политике, пошто је ово изазов уверењима националних влада и прети њиховим најкоренијим темама, државним интересима, националној безбедности. А ово гледиште подразумева да је спољна политика врло често немоћна пред мноштвом спољних утицаја. За креирање и реализацију спољне политике овај приступ гради одређено тзв. постмодернистичко виђење у коме не постоје устаљене структуре власти, у коме појединци и групе не задржавају чврсто своје позиције. Они тврде да је “свет држава“ већ нестао.

1.2. Теоријско одређење појма спољне политике

1.2.1. Покушаји дефинисања спољне политике

У одређењу појма спољне политике допринос су дали многи аутори, али на крају, у глобалу не постоји општеприхваћена и коначна дефиниција, и свака је остала парцијална (што у друштвеним наукама није усамљен случај), јер су аутори углавном стављали акценат на онај елемент спољне политике који се највише односио на конкретно истраживање. Свакако и да сложеност спољне политике томе доприноси, не само у различитим схватањима, као науке и као практичне делатности државе (уз проширивање ове делатности и на друге субјекте), већ и њен садржај и различитост међу државама (када се говори о нпр. америчкој, руској, француској спољној политици итд.), иако су студије упоредних анализа спољних политика покушале да генерализују ову делатност без обзира на разлике.

Значење термина „спољна политика“ се, у већини случајева, узима здраво за готово, укорењено на неодређеној традицији која је махом историјска и дипломатска, и веза између политике, циља и акције се ретко систематски изучава и представља, па они догађаји на које се термин „спољна политика“ односи, остају недефинисани. Споменута ограничења терминологије утичу и на дефиниције, а ниједна анализа не може напредовати без одговарајуће терминологије и дефиниција, па је утолико проблем већи.

Грос наводи и ограничења у метафизичкој употреби речи, забунама око значења, разликама у значењу симбола у различитим културама и језицима, односу између језика и културе, тешкоћама прецизне дефиниције у одређеним случајевима у друштвеним наукама, па чак и могуће недостатке у опсесији и пренаглашавању прецизних дефиниција појмова. Он сматра да исти симболи могу имати различито значење, различит садржај за различите особе, или у различитим културама. Све то важи и за појам спољне политике.⁷⁵ А да је тај проблем хроничан, указује и Михан, који је закључио да ни „бихејвиористичка револуција“

⁷⁵ Он наводи да термин има различито значење чак и за особе из области дипломатије, у истој земљи на истом послу и у истом времену, па наводи примере тотално контрадикорних дефиниција амбасадора Хјуа Гибсона и амбасадора Лоја Хендерсона. Види: **Gross, Feliks, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, New York, 1954, p. 44.**

у психологији, као ни бројне „компаративне студије“ спољних политика нису довели до аутоматског решења овог проблема.⁷⁶

Генерално, дефиниције присутне у спољнополитичкој теорији, могли би сврстати у две категорије, уже и шире, у зависности од тога да ли је доминантан акценат у дефиницији на појединим аспектима спољне политике, или су свеобухватне.

С тим у вези, у појединим дефиницијама **акценат је на одлуци**, која се означава центром спољне политике. Димитријевић и Стојановић наводе да спољну политику државе, као најважнијег међународног субјекта, можемо одредити као њену активност на успостављању политичких односа са другим субјектима међународних односа, која се састоји у „*непрекидном процесу доношења одлука и поступања по њима*“.⁷⁷

Да су суштина спољне политике одлуке, говори и Франкел, који разликује одлуку као мисаону операцију у главама креатора спољне политике, и одлуку као операцију која се реализује у спољном окружењу. Дакле, по Франкелу „*спољна политика се састоји од одлука и акција које, у одређеној мери, задиру у односе неке земље са другим земљама*“.⁷⁸ Слично томе, спољну политику дефинишу Лерч и Сед, с тим да они акценат стављају на одлуци као операцији у поступку реализације: „*правац акције усмерен на постизање одређених циљева*“.⁷⁹

⁷⁶ Овај аутор тврди да бихејвиористи постављају иста питања као и традиционалисти и то што је питање постављено другачијим речником не значи неопходно и побољшање квалитета питања или вредности одговора. Уз то, каже Михан, бихејвиористи су у студији спољних политика показали тотално непознавање историје и скоро потпуни недостатак интереса за нормативне димензије међународних односа. Појединост коју често превиђају и бихејвиористи и традиционалисти је да ће било какво неприкладно или погрешно схватање природе или сврхе испитивања покварити резултате испитивања колико год да је испитивач стручан. А резултати постигнути „компаративним“ приступом студији спољних политика изгледају као мало боље нагомилан скуп појединачних студија бихејвиориста и традиционалиста под једним заједничким оквиром, лоше повезаних мноштвом поглавља и јако често другачије интерпретираних од стране различитих аутора. Он, огорчено констатује да ће се велики број таквих бесмислица увелико користити као вид напредовања на академској лествици, чиме се у некој мери може сматрати одговорном њихова надмоћност. Види: **Meehan**, Eugene J., “The Concept Foreign Policy”, у: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, pp. 266, 267.

⁷⁷ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996., стр. 224.

⁷⁸ **Frankel**, Joseph, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of decision Making*, Oxford University Press, London, 1968, p. 1.

⁷⁹ Lerche, C.O., Said, A., *Concepts of International Politics*, Englewood Cliffs, 1964, pp. 2, 3.; Наведено према: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 15.

Овде спада и гледиште Meehan-а који увиђа потребу да се развије сагласно, системско значење термина „спољна политика“ чак и у најобичнијим врстама испитивања тренутног писања на ту тему – научног или лаичког. Он сматра да је одлука срж спољне политике, и схвата је као мисаону операцију креатора, па каже да се спољна политика посматра као „форма људског понашања о прављењу рационалног избора“⁸⁰

С друге стране, у теорији се може наићи на дефиниције где је **акцент на држави и њеним поступцима у спољној средини**. Херман сматра да се „*спољна политика састоји од акција ауторитативних актера поједине државе, или њихових агената, које су усмерене тако да утичу на понашање спољних међународних актера који делују изван круга властите политике*“.⁸¹ Овде је држава носилац спољне политике, а њени поступци се односе на друге државе, али и на остале субјекте међународних односа. Кроз студију случаја америчке спољне политике, Сибаров нуди дефиницију чији је акцент на поступцима и истиче да је спољна политика САД „*укупност намера и обавеза којима САД, преко уставом назначених ауторитета, комуницирају, средствима утицаја, силе, а понекад и насиља, с другим државама и решавају проблеме у међународном окружењу*“.⁸² И овде се спољни односи посматрају из државне перспективе, и то, пре свега, кроз њене поступке.

Али, постоје дефиниције, које не само да не наглашавају државну спољну политику, већ је **нагласак на проширивању спољнополитичке активности и на остале субјекте**. Таква је дефиниција Хила који каже да се спољна политика може дефинисати као „*сума службених спољних односа које води независни актер (најчешће држава) у међународним односима*“.⁸³ Овде аутор свесно даје шире одређење на плану субјективитета за вођење спољне политике, отварајући тиме

⁸⁰ Meehan, Eugene J., *op. cit.*, p. 265.

⁸¹ Hermann, Charles F., *Policy classification: A Key to the comparative Study of Foreign Policy, Analysis of International Politics*, New York, 1972, p. 72.; Наведено према: Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 16.

⁸² Seabury, Power, Freedom and Diplomacy: The Foreign Policy of the United States, New York, 1965, p. 7.; Наведено према: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 15.

⁸³ Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke, 2003, pp. 3,4.; Наведено према: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 16.

могућност да се спољнополитичком активношћу баве и други актери међународних односа (нпр. надржавни актери попут Европске уније, међународне организације и сл.), али по питању садржаја, реч је само о службеним односима који се заснивају на одређеној платформи (стратегији), тиме мудро искључујући могућност да се нека неформална појединачна или слична „прекодржавна“ активност може назвати спољном политиком.

Имамо дефиниције које третирају **спољну политику као системски процес**, иако се разликују по питању улоге актера у том систему. Једну од најцитиранијих дефиниција у терминима системске теорије, која се посматра као скуп инпута и оутпута (улаза и излаза), понудио је Моделски сматрајући да је *“инпут све оно што улази у средиште спољнополитичког одлучивања, док је оутпут резултат, политика која излази из тог средишта”*.⁸⁴

За дефиниције којима је акценат **на споју унутрашње и спољне политике**, уважавајући изузетан допринос Розенауа, издвајамо његову дефиницију где он каже да је централни предмет истраживања спољне политике *„свеукупна делатност на међународном плану и проучавање оних чинилаца који мотивишу ту делатност у остваривању њених сопствених интереса, с циљем да задржи контролу над догађајима у спољној околини”*.⁸⁵ Бавећи се, између осталог, односом између унутрашње и спољне политике, Розенау истиче нужност прецизне теорије спољне политике, која би се базирала и на унутрашњој политици, обзиром на утицај који она има на спољну политику, и на теорији међународних односа, обзиром на спољне утицаје и примарни циљ спољне политике државе да задржи контролу над догађајима у спољној околини.⁸⁶

У бројним дефиницијама акценат је **на интересима** као бази спољне политике. Обзиром на репутацију Брукинг института из Вашингтона, у области спољне политике, једна од њихових класичних дефиниција спољне политике гласи

⁸⁴ **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, p. 7.

⁸⁵ **Rosenau**, James, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, 1971, p. 37.

⁸⁶ **Rosenau**, James, *op. cit.*, p. 84.

да је то „*сложени и динамички политички ток који државе имају у односима са другим државама, који укључује посвећеност, тренутне видове својих интереса и циљева, и принципе и права за које се залаже.*”⁸⁷

Илустративно, издвојићемо и **шира одређења** спољне политике која дају поједини аутори. Рецимо, Радован Вукадиновић, који се бавио теоријом спољне политике, каже да је „*спољна политика организована активност државе којом она настоји максимизирати своје вредности и интересе у односу на друге државе и остале субјекте који делују у спољном окружењу*“.⁸⁸ Он издваја, као најбитније три елемента у анализи спољне политике 1) организацијски систем – да је то организована активност државе, њених органа који делују као актери одлучивања и извршиоци одлука, и 2) систем интереса/вредности – да активностима на спољнополитичком плану држава настоји да у највећој мери задовољи своје вредности и интересе, који су резултат различитих услова, традиције, културе, начина живота, и 3) арену спољне политике – да је спољна политика државе усмерена на друге државе али и међународне организације.

Уз то, Вукадиновић сматра да је тешко назначити спољну политику као делатност на основу унапред утврђеног плана и програма, с обзиром да се врло често ради о реакцији на догађај, али и да само такво тумачење не би било исправно. Зато то назива организованом активношћу државе у којој актери спољне политике решавају конкретне ситуација, али покушавају да у пракси потпуно реализују и дугорочне планове спољнополитичке акције, ако они постоје.⁸⁹

Једно од ширих одређења даје Вебер, који каже да је „*спољна политика сачињена од циљева, успостављених вредности, донетих одлука и предузетих мера од стране државе која делује у своју корист, у покушају да се обликују*

⁸⁷ Упореди: **Gross, Feliks**, *op. cit.*, p. 46.; Упореди и полазишта Гибсона, који говори да спољна политика има за циљ промовисање и заштиту интереса, и Хендерсона, који тврди да се дугорочне основне спољне политике обликују традицијом.

⁸⁸ **Vukadinović, Radovan**, *op. cit.*, str. 17.

⁸⁹ Упореди: *op. cit.*, str. 17, 18.

односи са спољним друштвима, да се њима руководи и да се они контролишу."⁹⁰ Он говори и о систему интереса (циљева којима се тежи, скупу вредности), креирању (одлукама које се доносе) и реализацији (акције које се предузимају), о арили спољне политике (спољни односи међу друштвима), и тежњи да се у међународним односима оствари позиција у којој се догађајима може управљати и контролисати, о чему су и други класици, попут Моделског, одавно говорили, да је „*спољна политика систем активности који су заједнице развиле да би промениле понашање других држава и да би своје активности прилагодиле међународном окружењу.*"⁹¹

Шире одређење спољне политике, али превасходно акцентујући усвојени став – одлуку, даје Висковић, посматрајући спољну политику као јединство два значајна процеса: планирања – доношења спољнополитичких одлука и поступања – остваривања спољнополитичких циљева, и дефинише је као „*скуп (правнополитички обавезујућих) ставова утврђених на највишем нивоу неког субјекта међународних односа (најчешће државе), којима су одређени циљеви које тај субјект жели постићи у цјелини међународних односа или према појединим њиховим субјектима и средства за остварење тих циљева, као и скуп активности које субјект предузима да би те циљеве у пракси остварио.*"⁹²

Свакако, спољна политика се може сагледавати са научног и са практичног становишта. Спољна политика се сврстава у научне дисциплине унутар науке о међународним односима,⁹³ чији је органски, саставни део, али има и своју самосталност и издвојено место. Спољна политика као наука проучава активност појединих држава, њихово деловање у односима са другим државама, у оквирима

⁹⁰ **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002, pp. 9, 10.

⁹¹ Види: **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., str. 120.

⁹² **Висковић**, Иво, *Спољна политика Југославије: репетиторијум*, ФПН, Београд, 1991., стр. 9.

⁹³ Осим међународних односа, спољна политика се често идентификује и са међународном политиком, па је треба разграничити и од других политичких наука са којима има делимично заједнички предмет истраживања, и од друштвених наука чије резултате делимично користи (социологија, историја, филозофија, демографија, итд.). О томе види у: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *op. cit.*, str. 14, 15.

општег стања у међународној заједници и међународним односима, али мотивисано њиховим властитим интересима који су поред стања у међународној заједници условљени и низом фактора унутрашњег развоја државе,⁹⁴ при чему се у односу на основне елементе спољне политике указује истовремено и на карактеристике у којима су спољна политика и међународни односи блиски и у којима су различити.⁹⁵

Поред схватања спољне политике као научне дисциплина, разликује се схватање спољне политике и као практичне делатности. У том смислу подразумева се делатност за то одређених органа државе „чији је основни циљ да што је могуће повољније по своју земљу изгради односе с другим државама, да стекне што више трајних предности и, нарочито, да отклони све опасности које извана прете интересима државе или чак њеном опстанку“.⁹⁶ Зато је и основни циљ спољне политике постизање што бољег положаја у међународној заједници, или у односу са неким појединачним субјектом због осигурања њених виталних интереса и остваривања других погодности (специфичних интереса), који произлазе из геополитичког положаја, степена економског развоја, националног и културног наслеђа и др., чиме се сугерише њихова трајна вредност по одређену државну заједницу.⁹⁷ Спољна политика је, по Јаневу, скуп елемената и процеса вођења друштвених промена, где се ови елементи и процеси воде у релацији са међународним субјектима,⁹⁸ па да би могла да функционише, неопходан је разрађен систем и пракса сталне размене информација и мишљења, усаглашавања ставова и утврђивања прецизних надлежности и одговорности државних органа у креирању и реализацији спољнополитичких одлука.

⁹⁴ О односу спољне политике и међународних односа, види у: **Gavranov**,...*op. cit.*, str. 14, 15.

⁹⁵ Розенау сматра да спољна политика као научна дисциплина мора бити заснована на теорији међународних односа, који представљају темељ проучавања спољне политике. **Rosenau**, James, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, 1971, p. 37.

⁹⁶ **Encyclopaedia Britannica**, Chicago: Encyclopaedia Britannica, Inc., Vol. 12, 1963, стр. 528-530.; према: **Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, Улога обавештајне активности у спољној политици, *НБП*, Београд, стр. 18.

⁹⁷ **Прпић**, Иван, (ет ал) (ед), *Лексикон темељних појмова политике* (абетада демократије), Загреб: Школска књига, 1990, стр. 211.

⁹⁸ **Јанев**, Игор, *op. cit.*, стр. 67-68.

1.2.2. Одређење појма спољне политике

Различити приступи и сложеност феномена утичу на различита схватања спољне политике иако се одређени број аутора задовољава указивањем на генералне линије спољне политике које указују њен садржај и карактер. Већ је речено да ако укупне међународне односе посматрамо из перспективе државе као основног и најважнијег субјекта, онда нам тај услов омогућава поделу укупне државне политике на унутрашњу и спољну. То значи да поред политичких процеса унутар појединих земаља постоје и политички процеси који се одвијају у односима између земаља у међународним политичким односима.⁹⁹ Такве политичке процесе, односно политичку активност једне државе у међународним односима називамо спољнополитичком активношћу, односно, спољном политиком.

При одређивању појма спољне политике, осврнули смо се на неколико значајних одређења у теорији, и очигледни су различити приступи. Ретко је значење тог термина адекватно дефинисано због различитих приступа. У већини случајева, на спољну политику се гледа као на поступање и доношење одлука персонализованих влада држава према објектима који су изван њихових територијалних граница. Поступци и одлуке које обухвата спољна политика су веома разноврсни, а објекти политике доста хетерогени. У другом случају, у неким студијама, спољна политика се изједначава или изводи (методама које нису формалне и стриктне) из званичних изјава државних влада. Уобичајени текстови на ту тему су претерано усредсређени на уставна и законска правила. Најзад, постоје и дискусије о важности спољних односа које теже усредсређивању на мотиве (интересе) који су вероватно подстакли одређене владе да се понашају на специфичан начин у неким историјским приликама.¹⁰⁰

Из разматрања наведених дефиниција, сва ова схватања би се уопштено могла подвести под три категорије, које обухватају три есенцијална схватања феномена спољне политике, и то: 1) спољна политика као исход (одлука као супстантивни

⁹⁹ Односно унутар глобалних политичких друштава, види у: **Ратковић**, Радослав, *Основи политичких наука*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1987., стр. 91.

¹⁰⁰ Упореди: **Meehan**, Eugene J., "The Concept Foreign Policy", у: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 266.

садржај спољне политике), 2) спољна политика као процес (креирање и реализација спољне политике), и 3) спољна политика као став (имплементација исхода, опипљив чин реализације).¹⁰¹ Ипак, ни у оваквој категоризацији, не видимо још неке битне супстативне елементе спољне политике, тј. њен извор, из чега настаје конкретна спољнополитичка одлука (реч је о интересима, циљевима), и не видимо систем државе који спороводи процес креирања и реализације (субјекте).

Ово напомињемо зато што се спољнополитичка активност одвија у неколико основних фаза од дефинисања спољнополитичке ситуације од стране спољнополитичких одлучилаца на основу постојећих интереса, и обезбеђених потребних обавештења, одређивања на основу тога спољнополитичких циљева, избору адекватних спољнополитичких средстава с обзиром на постављене циљеве и конкретном спољнополитичком поступању.¹⁰²

С тим у вези, из раније наведених дефиниција овде уважавамо, као адекватно за потребе овог истраживања, одређење спољне политике које је понудио проф. Висковић, јер посматра спољну политику као јединство два значајна процеса креирања (доношења спољнополитичких одлука) и поступања (остваривања спољнополитичких циљева), а дефиниција садржи и исход – одлуку (скуп правнополитички обавезујућих ставова), помиње се и систем који има спољнополитичку надлежност (каже се да се одлука доноси на највишем нивоу неког субјекта међународних односа, најчешће државе), наводи се арена спољне политике и њени објекти (циљеви које субјект жели постићи у целини међународних односа или према појединим њиховим субјектима) и говори о средствима за остварење тих циљева, као и активностима које субјект предузима

¹⁰¹ Ове дистинкције су резултат растављања целокупног процеса доношења одлука на „производ“, „резултат“, и „ефекат“, при чему су учинци прелазни производи у оквиру одлуке и доводе до каснијих исхода које „захтева окружење“. Актуелне последице имплементације виде се као ефекти. Види у: **Papadakis**, Maria, Harvey, Starr, “Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship Between Environment and Foreign Policy”, у: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987, p. 413.

¹⁰² Види о томе: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 235-362.

да би те циљеве у пракси остварио.¹⁰³ Ово одређење прихватамо као полазну тачку за операционално одређење адекватно потребама овог рада, али и зато што представља суштину спољне политике, јер је акценат на томе да је спољна политика усвојен став о одређеним спољнополитичким питањима.

Међутим, да би одговорили на предмет овог истраживања и расветлили однос који спољна политика има са националном безбедношћу, то није довољно, и нужно је захватити шири процес спољне политике, што значи да се мора обухватити шири редослед од момента пре усвајања става (одлуке) тј. на претходне узроке за саму одлуку, па до момента њене реализације (с тим да свакако није довољно, јер немамо у спољној политици завршен процес, обзиром на то да следи праћење ефеката имплементације одлуке, и повратна реакција, па су зато тачне тврдње да је у спољној политици увек присутан тзв. *feedback*).¹⁰⁴

Сматрамо да су елементи које треба садржати појам спољне политике, истовремено заједнички садржалац многобројних одређења. На основу свих разматрања се могу извући основне карактеристике спољне политике, као заједнички елементи, од којих се неки појављују у једним, поједини у другим дефиницијама, у зависности од приступа, и од тога на шта се ставља акценат. Заједнички елементи су следећи:

- **Активност на бази интереса** (кроз пресек унутрашњих и спољних утицаја, потреба и могућности);
- **Актери су субјекти спољнополитичког система** (углавном државе, иако се кроз тзв. феномен простирања спољнополитичке активности, она може односити и на друге субјекте међународних односа);

¹⁰³ Упореди са дефиницијом, у: **Висковић**, Иво, *op. cit.*, стр. 9.

¹⁰⁴ Брацан исправно наводи да између унутрашње и спољне политике постоји сталан *feedback*, при доношењу одлука, обзиром да у доба високе међузависности, скоро свако унутрашње питање има и своју спољну димензију, и обратно, да спољни догађаји, могу имати унутрашње реперкусије. Види: **Brucan, S.**, *The Dissolution of Power: A Sociology of International Relations and Politics*, New York, 1971, p. 193.

- **Спољна политика се ствара кроз тзв. процес креирања** (који представља централни део сваке спољне политике, по Моделском „креирање се налази у срцу сваке спољне политике“);
- **Спољна политика као став** (као дефинисани интереси заједнице на основу којих су утврђени спољнополитички циљеви, и усвојене политичко-правно обавезујуће одлуке);
- **Спољна политика као исход** (реализација усвојених одлука одређеним средствима и поступцима);
- **Арена спољне политике је међународна средина** (окружење субјекта, а остали субјекти међународних односа су објекти спољне политике);

Следи, да је **спољна политика на бази интереса и јединства укупне политике, дефинисани правно-политички обавезујући став, који кроз процес креирања доносе за то одређени субјекти спољнополитичког система и реализују га у спољним односима у међународној средини.**

Ово одређење ће служити као категоријални појам у раду, оно се не фокусира само на већ усвојеном правно-политичком обавезујућем ставу (одлуци) коју држава доноси у питањима међународних односа, већ као јединство услова у којима се остварују политички ставови кроз процес креирања до доношења одлуке, и њеног спровођења у пракси.

2. Теорија и појам националне безбедности државе

2.1. Проблем дефинисања и садржај појма безбедност

Дефинисање појма “безбедност” представља потребу,¹⁰⁵ али и комплексно питање.¹⁰⁶ И поред бројних покушаја дефинитивног одређења овог појма, и даље не постоји усаглашен став и прецизно значење. Размимоилажења су присутна већ код саме етимологије појма безбедност,¹⁰⁷ што доводи до различитих термилошких одређења. Такође, различита су и полазишта из којих се сагледава (безбедност као стање, функција, систем, као вредност, потреба, интерес и сл), и то додатно ствара потешкоће.

Посебан проблем су дилеме које се јављају око питања матичности безбедности као науке, тим пре што многе већ утемељене научне дисциплине (војно-безбедносне, политиколошке, правне) тумаче овај појам у складу са својим основним полазиштима, и из угла сопствене научне дисциплине. То је још један од разлога непостојања јединственог приступа у третирању појма безбедности, јер су многе од ових анализа појма безбедности остале парцијалне.

С друге стране, у складу са главним одредницама међународних односа у појединим периодима и у погледу безбедности постојали су различити концепти и гледишта. Тако је рецимо у периоду пре и за време хладног рата доминантно било

¹⁰⁵ О потреби прецизног одређења појма изјасниле су се и државе чланице групе 8 (G8) јуна 1990. године. Они су одлучили да се боре против основних разлога различитог третирања безбедности...“упркос јасно израженим везама између развоја и безбедности постоји мноштво алтернативних дефиниција безбедности, а истраживања и политички дневни ред по питању безбедности остају и даље нејасни“. Види у: **King**, Gary, Murray, Christopher, *Rethinking human security, Political Science Quarterly*, Winter 2001, vol. 116, pp. 585-612.

¹⁰⁶ Уколико се не би водили искључиво строгим научним доказима, могло би се рећи да сви ми уопштено знамо шта би безбедност требала да буде када помислимо на њу, јер: “безбедност је такав “исцрпљен” термин (у аналогији са миром) да је стварно немогуће приговарати против безбедности. Сви би требало да буду за безбедност ма како она била дефинисана”. Види о томе: **Moller**, Bjorn, *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000, pp. 27-38.

¹⁰⁷ Мијалковић наводи да се претпоставља да реч безбедност вуче корене од грчког израза *asphaleia* што би значило избегавање грешке, пропасти, пораза и сл., и из латинског језика изрази *securitas*, *securus*, *securitatis* што је изведено из кованице (*sine* - без и *cura/curio* – невоља, забринутост, опрезност, пажња) што би значило слободу од бриге, без невоље, мир и сл. Из поменутих израза изведене су речи у многим језицима. У енглеском - *security*, *safety*, француском – *securite*, *surete*, немачком – *sicher*, *sicherheit*, шпанском - *seguridad*, италијанском - *sicurezza*, румунском - *securitate*, руском и бугарском - безопасност, хрватском – *sigurnost*, итд. О логичкој и етимолошкој анализи безбедности, види шире у: **Мијалковић**, Саша В., *Национална безбедност*, друго издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011., стр. 23-32.

тумачење тврде (војне) безбедности. Национална безбедност се тумачила као војна – спољна безбедност државе, па је то био кључни концепт, а самим тим и кључни референтни објекат безбедности.

У савременом периоду, проблем се и у погледу референтних објеката безбедности мултипликовао. Наиме, правилно тумачење да се безбедност не може везивати само за државу (национална безбедност), неке је одвело у странпутицу. Отишло се, дакле, у другу крајност, где се свака друштвена појава своди у крајњем исходу на безбедносну појаву, а то је бар на овом ступњу развоја у најмању руку дискутабилно (нпр. еколошка, економска, здравствена, демографска безбедност и сл.).

Овај феномен су представници Копенхагенске школе (на челу са Оле Вивером) назвали секуризацијом (побезбедњивањем). Овај концепт је представљен и као решење проблема који обухвата проширење дефиниције безбедности. Вивер и његове колеге су почели са тврдњом да безбедност није концепт са свршеним значењем. Безбедност се другим речима не може објективно дефинисати. Секуризација значи превођење једне друштвено-културолошке појаве (нпр. холивудски филмови) у безбедносну када њен утицај произведе безбедносне импликације код других.

Развојем студија безбедности¹⁰⁸, разрешене су неке од постојећих нејасноћа. Међутим, ту се јавио нови проблем, где правилно сместити студије безбедности, и којим правцем оне треба да се развијају у будућности, па је и ту било врло занимљивих и различитих предлога.¹⁰⁹ Наиме, разумно је било најпре одредити статус студија безбедности и њихово место у систему наука. Закључак већег броја тумача¹¹⁰ овог питања, јесте да наука о међународним односима баштини једно велико и дуго историјско и филозофско наслеђе које представља неопходну потпору безбедносним студијама. Такође, из проблема и предмета истраживања,

¹⁰⁸ По Болдвину, студије безбедности схваћене као студије о природи, узроцима, ефектима и превенцији рата су започеле свој развој између два светска рата, а убрзани развој се десио током хладног рата, док су сасвим ново рухо добиле завршетком хладног рата. Видети о томе: **Baldwin, David, A., Security Studies and the End of the Cold War**, in: *World Politics*, Vol. 48., No 1., 1996, pp. 117-141.

¹⁰⁹ Види о томе у: **Baldwin, David, A., op. cit.**, pp. 117-141.

¹¹⁰ Terriff, Terry, Baldwin, David, A., Hyde-Price, Adrian, итд.

јасно је да су у срцу науке о међународним односима питања рата и мира. С друге стране управо је разматрање питања рата и мира одиграло битну улогу и у развоју самих међународних односа као посебне дисциплине. Тачније, успостављање међународних односа као посебне дисциплине на почетку 20. века било је само по себи одговор на трауме Првог светског рата. Мада су међународни односи као академска дисциплина релативно новијег датума, оне воде порекло од дуготрајног интелектуалног наслеђа које може да се прати уназад преко Макијавелија и Канта све до Тукидида. Данас брига о рату и миру (читај: безбедности) остаје, с правом, у средишту савремених међународних односа.¹¹¹

Управо зато, данас су најбројније расправе у савременим међународним односима оне које говоре о адекватним концептима безбедности. Ове расправе и контраверезе осликавају различит одговор на предмет међународних односа у односу на променљиву динамику светске политике. Једни тврде да се свет толико променио да је, такође, потребно да изменимо наша схватања безбедности. Други, ипак, остају убеђени да традиционални концепти безбедности задржавају своју примену и да су писци као Тукидид једнако релевантни данас као што у били у време Пелопонеског рата.¹¹² Заправо, о пореклу размишљања о међународним односима се много расправља. Међу многим почетним датумима за ову научну дисциплину три су битна. У сваком, развој мишљења о међународним односима је повезан са природом и завршницом рата – Пелопонески рат, Тридесетогодишњи рат и Први светски рат. Другим речима, рат, мир и безбедност су били најбитнији за развој међународних односа.¹¹³ Сматра се да су ова три поменута рата

¹¹¹ На пример, по мишљењу Мајкла Мана (Michael Mann) "оно што ми посматрачи стварно желимо од међународних односа је постојана теорија о најважнијем од свих питања - о питању рата и мира". Упореди: **Hyde-Price**, Adrian, "Beware the Jabberwock!": Security Studies in the Twenty-First Century, in: *Europe's New Security Challenges*, Lynne Rienner Publishers, London, 2001, pp. 27-54.

¹¹² Према: **Hyde-Price**, Adrian, *op. cit.*, pp. 27-54.

¹¹³ Једно схватање, које предлажу реалисти као Е.Х.Кар, указује да међународни односи почињу са Тукидидом и сукобом између грчких градова-држава пре 2500 година. Тукидид је писао да „јаки раде оно што могу, а слаби оно што морају“. Наглашавајући то намерно, Кар је написао у „Двадесетогодишњој кризи 1919-1939“ да „већина влада јер је моћнија, а мањина се подређује јер је слабија“. Под овим изговором, крвави пелопонески рат је испољио саму суштину природе међународних односа бацајући светло на насилни сукоб између суверених ентитета у условима анархије.

Могуће порекло теоретисања о међународним односима је касни средњи век, симболисан Вестфалским миром. Калеви Холсти у делу „Оружани сукоб и светски поредак 1648-1989“, примећује да постоји сагласност међу стручњацима за међународне односе да „ти поједини

подстрекивала, а затим и обликовала теоријске приступе међународних односа. Зато и није изненађујуће да је безбедност истакнути концепт у оквиру науке о међународним односима. То је и разлог што многи аутори сврставају безбедносне студије као део међународних односа.¹¹⁴

Колико је значајно правилно сместити студије безбедности због неопходне теоријске потпоре, исто толико је значајно указати и на њихов сопствени допринос у разлучивању различитих категорија безбедности. Управо, велика заслуга овако успостављених студија безбедности јесте покушај стандардизовања безбедности, што представља пут ка једној опште прихваћеној дефиницији безбедности, а поред тога и утврђивање фокуса безбедности, тј. када једна друштвена појава прелази у домен безбедносне појаве. Ово је посебно значајно у периоду када, једну од основних дилема представљају два приступа, традиционално ограничавање и претерано проширивање безбедности.

Ставови који све више добијају на значају јесу они који уводе један нови помирљиви приступ који предметно и методолошки треба да омеђи проучавање ове појаве. С тим у вези сматра се да студије безбедности не могу, и не би требало, да покушају да се управе ка свим аспектима људске неправде, сиромаштва, патње, беде и неразвијености. Проблеми као што су сиромаштво, имиграција и еколошки проблеми нису стварно проблеми безбедности. Они постају предмет интересовања студија безбедности само када прете да изазову конфликт и несигурност. Срж

државни системи, или савез држава постоји још од Вестфалског мира“¹¹⁴. До тог периода, концепти суверености, једнакости нација, међународно право, легитимност и међународно друштво су настајали са дипломатском праксом и равнотежом моћи. Са ове тачке гледишта, међународни односи су створени од стране теоретичара и вођа држава, у покушају да се разумеју војне, политичке и нормативне границе које ограничавају насилни сукоб.

Трећа могућност је да је академска расправа о међународним односима почела у Великој Британији 1919. године. Ниво насиља у Првом светском рату је био такав да су многи сматрали да је важно, не само да се анализира порекло и вођење рата, већ и да се пропишу средства да се спречи. Ово је довело до значајног улагања у студије рата и међународне односе (основани су и истраживачки институти, посебно у УК и САД, многи часописи и сл.). Упореди и види у: **Terriff, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999, pp. 11-28.**

¹¹⁴ **Terriff, Terry, etc., *op. cit.*, pp. 11-28.**

разматрања студија безбедности по оваквом схватању је *конфликт* (мада не ексклузивно насилан конфликт).¹¹⁵

Садржај студија безбедности је тиме најпотпуније изражен у компромисним ставовима. Као илустрацију таквог схватања наводимо ставове који се дистанцирају од опасности коју носи превођење сваке друштвене појаве у безбедносну појаву, али и који са друге стране не прихватају ни упрошћавање и свођење студија безбедности само на насилне, конфликтне ситуације. Тако је Бари Базан упозорио на опасност некритичког ширења поља безбедности, посебно када је реч о све присутнијим еколошким проблемима. Он наглашава потребу и да се и код ових, а и код других проблема утврде мерила и границе када они постају безбедносна питања, тј. да ли је сваки еколошки проблем истовремено и безбедносни проблем, или је безбедносни проблем онај еколошки проблем који прети да изазове насилне сукобе.¹¹⁶ Међутим, саму срж по питању означавања одређене друштвене појаве безбедносном дао је Адријан Хајд-Прајс. Уважавајући и нови безбедносни контекст и нове безбедносне изазове и претње, овај аутор, сматра да су у средишту студија безбедности претње вредностима и начину живота политичких заједница, заједно са сукобима, посебно насилним сукобима.¹¹⁷ Хајд-Прајс је једним оваквим одређењем успео да избегне опасност да скоро свако друштвено питање постане безбедносно, али и непотребно свођење студија безбедности на њен и даље најважнији, али не више и једини предмет истраживачког занимања – насилне друштвене сукобе.

У складу са значајем студија безбедности, природно је очекивати да је у том оквиру најбоље тражити адекватно поимање појма безбедности, као и његовог

¹¹⁵ Фокус студија безбедности јесте претња вредностима и начину живота политичких заједница која проузрокује конфликт, а посебно насилни конфликт. Без овог ограничења и фокусирања на конфликт, студије безбедности би се разводниле на широке друштвене науке. Али, конфликт није и једини аспект, већ и питања која разматрају услове мира. Безбедност обухвата спречавање рата преко војних припрема да се спречи оружана агресија и позитивније да се подстакну услови који ће довести до изградње легитимног и трајног мировног поретка. Види у: **Hyde-Price, Adrian**, *op. cit.*, pp. 27-54.

¹¹⁶ Види о томе: **Buzan, Barry**, *People, States and Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (second edition), Pearson Longman, London, 1991

¹¹⁷ **Hyde-Price, Adrian**, *op. cit.*, p. 40. Слична размишљања, види у: **Симић, Драган Р.**, *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002, стр. 62.

садржаја и домашаја (тј. шта се све може обухватити, и шта потпада под овај појам). Међутим, као што смо раније истакли, независно од расправа унутар студија безбедности, третирање овог појма се парцијално одвијало и у оквиру других дисциплина, што је све скупа у дужем историјском контексту допринело доста шареноликом означавању овог појма.

На овом месту покушаћемо да синтетизујемо велики број покушаја одређења овог појма, иако је безбедност споран појам и не постоји опште прихваћена дефиниција, јер на дефиниције утиче идеологија, враменски оквир на који је упућена, и јединица анализе. Зато се, рецимо, унутар конвенционалног реалистичког приступа међународним односима, стандардне дефиниције безбедности обично односиле на одбрану државних територијалних граница и заштиту њених суштинских вредности,¹¹⁸ па на пример, *Walter Lippmann* каже да је безбедност “када држава није у опасности да жртвује основне вредности ако је то потребно да би се избегао рат, и у могућности је, ако је изазвана, да их одржава победом у таквом рату”.

Међутим, о неприкладности употребе појма безбедност само за ниво државе, одјекнуло је много критика, које се, пре свега, могу сажети у потреби да се овим појмом обухвате и друге јединице анализе осим држава (на пример појединци, друштво и сл.). У руском речнику појмова Рата и мира, безбедност се дефинише као стање друштвених односа при којим личност, друштвена група, заједница, народ, држава, може самостално, суверено, без мешања и притисака са стране, слободно бирати и остварити своју стратегију међународног понашања, духовног, социјално-економског и политичког развитака. У најширем смислу, безбедност се посматра као одсуство опасности за функционисање или развитака објеката, процеса, појава, то јест означава стање стабилности и постојаности наведених.¹¹⁹

У овом контексту, илустративан је *Извештај УНДП-а о људском развоју (1994)*, где се констатује да је “појам безбедности претуго био интерпретиран сувише уско: као безбедност територије од спољне агресије, или као заштита

¹¹⁸ **Thomas**, Caroline, *Third World security*, у: *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York: Longman, 2003, pp. 263-273.

¹¹⁹ <http://www.voina-i-mir.ru/Словарь Война и мир в терминах и определениях>

националних интереса у спољној политици или као глобална безбедност од претње нуклеарним холокаустом. Он је био везан више за националне државе него за људе... и заборављен у случајевима легитимне забринутости обичног света, који тражи безбедност у свом свакодневном животу. За многе од њих безбедност је симболизовала заштиту од претње болешћу, глађу, незапосленошћу, криминалом, социјалним конфликтом, политичком репресијом, угрожавањем животне средине”.¹²⁰

Савремене студије безбедности међутим, обилују мноштвом одређења појма безбедности, а усмерене су пре свега на утврђивање општег појма безбедности. Као општи појам, наводимо најцитиранију дефиницију појма безбедности коју је дао *Арнолд Волферс*. По њему “безбедност је у објективном смислу одсуство угрожавања постигнутим вредностима и у субјективном смислу одсуство страха да ће такве вредности бити нападнуте”.¹²¹ На сличном стајалишту је и *Адријан Хајд-Прајс* који сматра да “безбедност има две димензије: избегавати рат (њена негативна димензија) и изграђивати мир (њена позитивна димензија)”.¹²² Доста уопштено безбедност одређује и *Оле Вивер*, који сматра да “безбедност у крајњем смислу значи опстанак”.¹²³

Booth i Wheeler сматрају да се „стабилна безбедност може постићи само од стране људи и група ако они не угрожавају друге. То се може постићи ако се безбедност достиже као процес еманципације”.¹²⁴ *Бари Базан* сматра да се по питању безбедности расправа води у смеру “тежње ка слободи без претње”. Када је ова расправа у контексту међународног система, “безбедност је способност државе и друштава да одрже њихов независни идентитет и њихову функционалну независност”.¹²⁵ Слично одређење даје и *Антон Гризолд* који дефинише безбедност као ”стање у којем је осигуран уравнотежен физички, духовни,

¹²⁰ Види у: *Indikatori ljudske bezbednosti u Srbiji*, Izveštaj za 2004., FCO, Beograd, 2005., стр. 18.

¹²¹ Види у: **Cohen**, Richard, Mihalka, Michael, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, George Marshall Center paper, Garmisch-Partenkirchen, 2001, стр. 28.

¹²² **Hyde-Price**, Adrian, *op. cit.*, pp. 27-54.

¹²³ **Weaver**, Ole, *European Security Identities 2000*, у: Хаџић, Мирослав (ed), *Реформа сектора безбедности*, Институт Г 17, Београд, 2003, стр. 365.

¹²⁴ **Baylis**, John, *International and global Security in the post-cold war era*, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, 2001, pp. 253-276.

¹²⁵ **Buzan**, Barry, *op. cit.*, p. 18.

душевни и материјални опстанак појединца и друштвене заједнице у односу према другим појединцима, друштвеној заједници и природи”.¹²⁶

Разликујући у дефиницији безбедности, безбедност државе и безбедност грађана, на бази решења у уставном и уопште правном поретку, *Слободан Милетић* каже да је безбедност ”правно утврђиваним и обезбеђиваним друштвеним односима успостављено, одржавано и унапређивано *стање у држави* које омогућава ефективну заштићеност државе и њених грађана који у њој живе од свих (спољашњих и унутрашњих) противправних аката (активности) којима се угрожава уставни поредак, сувереност, независност и територијална целокупност државе, рад државних органа, обављање привредних и друштвених делатности и остваривање слобода, права и дужности човека и грађанина”.¹²⁷

Уопштено такође, појам безбедности би се најшире могао одредити негативном дефиницијом, рекавши да је безбедност стање без угрожавања (слично као што се здравље дефинише као одсуство болести).

У овој различитости гледишта постоје извесне константе у сагледавању општег појма безбедности. Њих уочава *Младен Бајагић*, који наводи да се безбедност може разумети као ”одсуство страха и одсуство претњи. Безбедност је једна од темељних вредности и интереса појединца, друштва, државе и међународног система у целини без обзира о ком се историјском периоду развоја људског друштва радило. Пуни садржај безбедности подразумева услове који подразумевају не само оно што се означава негативним миром, већ и позитиван мир, односно елиминацију психолошког, структуралног и еколошког насиља. У условима глобалног друштва у настајању безбедност добија сасвим ново значење у односу на традиционална схватања о националној безбедности. Тако и истраживачки напори морају бити усмерени на утврђивање свих референтних објеката и субјеката безбедности и природи претњи по ту безбедност, као и на

¹²⁶ **Grizold**, Anton, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998., стр 27.

¹²⁷ **Милетић**, Слободан, *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 1997., стр. 13.

начине, поступке и средства којима се она може достићи, очувати и унапредити“.¹²⁸

Међутим, сви ови напори имају смисла утолико што представљају покушаје да се стварност што више приближи перфекцији суштинског значења појма безбедност. Али, закључивањем реалније изгледају наизглед песимистичка гледишта која указују да безбедност као општи појам, посебно са проширеним садржајем никада не може бити апсолутно достигнута. Или како то каже Бари Бузан: „идеални свет није онај у коме свако успешно остварује безбедност, већ онај у коме више не постоји потреба да се о безбедности и прича“.¹²⁹

Но, и поред тога не сме се превидети још један посебан допринос постигнут у оквиру студија безбедности. То је одређење садржине појма безбедности, чиме се добија на прецизности анализе различитих нивоа безбедности (од појединачне до глобалне). Тиме се постиже двоструки ефекат, јер безбедност се не односи више само на националну безбедност, а са друге стране, из одговора на релевантна питања која одређују садржину појма безбедности, једноставно се утврђује да ли се ради о безбедносној појави или не.

На крају, на основу увида у обухват и домашај студија безбедности и разграничавања да се оне не односе само на државу, и на облик насилних сукоба, али ни на обезбедњавање свих друштвених појава, може се констатовати да када се истражује безбедност неопходно је појмити ширину перспектива садржаних унутар тог поља истраживања. Постоје четири главне посебности: Шта се обезбеђује? Од чега се обезбеђује? Ко врши обезбеђивање? Које методе и средства могу бити коришћени?¹³⁰

¹²⁸ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 38.

¹²⁹ У: **Terriff**, Terry, etc., *op. cit.*, pp. 11-28.

¹³⁰ Питање „шта се обезбеђује“, заснива се на јединицама анализе. Постоји широк спектар објеката анализе око којих се морамо ангажовати како би их заштитили, тј. остварили њихову безбедност. Традиционално, пажња је била усмеравана на државу - националну безбедност. Зато су либерали тежили да уведу у анализу појединца као референтног објекта безбедности. Други су, опет наглашавали друштвене групе, невладине организације или остале колективне групе. Питањем од чега се обезбеђује, тражи се одговор на питање о природи претње, и то може имати најшири одговор. За неке, небезбедност не долази само од специфичних група (терористи и непријатељске војске). Уместо тога она се изводи из онога што они одређују као *структурално насиље*, тј. из дубоко укоревених социјално економских неједнакости. Поред тога, неки наводе сиромаштво, неправду, деградацију окружења и сл. Ко обезбеђује безбедност и са којим средствима? Традиционалне студије безбедности су усвојиле реалистични приступ и фокусирале су се на

2.2. Теоријско одређење појма националне безбедности државе (држава као референтни објекат безбедности)

Истакнуто место у литератури међународно-политичког и безбедносног садржаја заузима теоријско разматрање националне безбедности. Но, и поред тога, ускраћени смо за потпуну слику и схватање националне безбедности, чак шта више, неретко су присутне конфузије у тумачењу овог појма.

Неколико је разлога:

а) термилошки се често појам националне безбедности не поклапа са садржајем многих дефиниција (нпр. како тумачити придев национално, шта све обухвата овај појам, јер се углавном незна уколико се не нагласи на који се објекат безбедности мисли – на државу (као државну власт), нацију у етничком смислу, или на све грађане - држављане), или на државу (као укупност територије, становништва и државне власти);

б) теоријски, концепт националне безбедности је изум реалистичке школе мишљења, но овај концепт преузимају, али сагледавају из другачијег угла и друге школе. Пре свега либерално-институционалистичка (било да је реч о критици реалистичких поставки или другачијој формулацији значења и остваривања тог концепта). Такође, треба споменути да један већи број праваца у оквиру тзв. критичких теорија,¹³¹ заснива своје учење на негацији концепта националне безбедности;

в) појам националне безбедности се изводи из државних (националних) интереса, а то је такође још један недоречен и недовољно дефинисан појам;

г) прави значај националне безбедности је уздрман и развојем теоријски млађих концепата безбедности (безбедности појединца, безбедности друштва, глобалне безбедности и сл.), па се значење и значај националне безбедности у овим

државу и војна средства. Дотле, други сматрају да су за неке безбедносне претње државе све мање способне да се носе са њима. Гвин Принс је рекао “Не можете да пуцате на озонску рупу”. Види: **Buzan**, Barry, p. 26.; **Terriff**, Terry, etc., p. 172.; **Hyde-Price**, Adrian, *op. cit.*, p. 32.

¹³¹ О критичкој теорији види у: **Baylis**, John, Smith, Steve, *The Globalization of World Politics: An Introduction to international relations* (second edition), Oxford University Press, New York, 2001, стр. 254-274.

разматрањима често превиђа, али и искључује, чак и тврдњама да је национална безбедност сметња потпуном остварењу других нивоа безбедности;

д) нови услови међународног живота држава су битно различити од оних у време ранијих проучавања националне безбедности, што је делом последица цивилизацијског, општечовечанског напретка, и развоја теоријске мисли.

Овде се може додати још један разлог субјективне природе, јер изванредан негативан допринос овој термилошкој збрци проистиче из психолошке природе, тј. различитог сагледавања појаве, јер је присутна чињеница да имамо велики број дефиниција. Међутим, и такав приступ има делимично оправдање, обзиром да не постоји нужност униформне припадности једној школи мишљења, а такође, временом се друштвене појаве мењају и усложњавају.

Тако долазимо до закључка да је појам националне безбедности, како то исправно каже В. Димитријевић, “један од најчешће употребљаваних и најмање дефинисаних појмова у речнику међународне политике”,¹³² што ће кроз даљи детаљни прилаз проблему бити евидентно. Самим тим, још је већа потреба за једном теоријски утемељеном дефиницијом националне безбедности.

Теоријско одређење појма национална безбедност

У теоријском тумачењу појма националне безбедности кренућемо од самог корена, да би на крају размотрили и дефинисали појам у садашњим условима. Кораци у том смеру су следећи: а) преглед схватања националне безбедности по учењу релевантних теоријских праваца, б) анализу промене природе савременог система међународних односа и утицаја на концепт националне безбедности, в) преглед најзначајнијих дефиниција националне безбедности и термилошка објашњења, и на крају, г) прецизирање дефиниције националне безбедности.

¹³² Посебно придев национална, може да збуни јер нас наводи на размишљање да се ради о национално хомогеној држави (по етничком принципу). Неки аутори овај концепт називају безбедност државе, али ми не можемо да их следимо јер прети опасност забуне због већ устаљеног погрешног термина државна безбедност. Види: **Димитријевић**, Војин, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973., стр. 19.

а) схватања националне безбедности по релевантним теоријским правцима

На развој замисли националне безбедности утицале су многе теоријске школе мисли,¹³³ али пресудан утицај остварила је реалистичка школа у науци о међународним односима, јер је мишљење безбедности од средине 20. века било под снажним утицајем реализма. У учењу реалистичке школе национална безбедност представља кључни државни (национални) интерес. Правац њиховог размишљања изгледа овако: за међународни систем, кажу да је анархичан услед непостојања надржавног ауторитета (не постоји нека централна - надржавна власт - која би посредовала у случајевима када се интереси једне државе сукобљавају са интересима друге, или више њих). Састављен је од суверених држава, од којих је свака у потрази за својим државним интересом дефинисаним у терминима моћи или терминима безбедности, у смислу опстанка државе. Даље, овај “универзум” је карактеристичан по сталној борби, због тога што се тако постављени интереси држава неизбежно сударају. Због тога су државе небезбедне, и морају да се постарају да њихова моћ буде довољна да парира претњама других држава.

Дакле, константна особина реалистичке анализе је таква да, и када је видљиво да држава није у конфликту са неком другом, природа међународне политике је конфликтна. Јер, истиче Териф, „степен на коме је држава угрожена од стране других, било као последица њених или активности других држава, обитава у њеној способности да наметне своју вољу другима или да се одупре напорима других држава да јој „они“ наметну вољу. Ова способност у великој мери зависи од односа снага, или могућности држава у односу на друге. Државе као референти безбедности стога морају бити заштићене од напора других држава да истерају своје на штету саме државе и спољних интереса који су битни за државни опстанак и благостање.“ Оно што се подразумева под безбедношћу, тада се, у већој мери концентрише на државну способност да заштити своје територијалне границе и своју сувереност да делује на начин на који сматра да је најбољи, у односу на како унутрашња, тако и спољна питања. Главна средства којима држава може угрозити

¹³³ Види ПРИКАЗ 3.

безбедност друге или заштити себе су претња војном силм или стварна примена војне силе, или други блиски инструменти принуде.¹³⁴

Државе су онда једино увећавањем властите моћи или ступањем у савезе могле да осигурају своје државне интересе. Како је опстанак врховни интерес, тако долазимо и до реалистичког сагледавања националне безбедности, која представља језгро државног интереса, а главна одлика је увећање властите моћи. Дакле, по виђењу реалиста опстанак у анархичном систему међународних односа може се осигурати једино увећањем властите моћи и силе, или стварањем одређених савеза (равнотежа снага). Међутим, и на том основу се могу уочити неке заблуде реалиста који сматрају да се увећањем моћи најбоље штити национална безбедност. Наиме, као што историјски примери сведоче и као што су најновија истраживања показала код савремених сила, брига за националну безбедност већа је и неуротичнија, уколико је држава моћнија! Како наводи Димитријевић, и римски лимес и кинески зид су сведочанства огромних напора за обезбеђивањем примењеним у државама које су се сматрале најмоћнијим на свету (јер су само свој део света познавале). На основу истраживања америчке спољне политике после Другог светског рата установљено је да је само код малих држава безбедност истоветна са заштитом од потенцијалног или стварног напада. С величином земље расте област, у којој њена безбедност макар посредно може да буде погођена. Још је од краја Другог светског рата познато да област безбедности САД обухвата цео свет¹³⁵, а такву ситуацију уочавамо и данас.¹³⁶ На основу тога, реализам је окарактерисан као традиционални приступ безбедности од стране теоретичара међународних односа, чија је пажња фокусирана на државу као објекат безбедности.

Из данашње перспективе, као замерке реализму у поимању националне безбедности можемо упутити критике због објашњавања националне безбедности само једним и такође недефинисаним појмом, појмом моћи, и то још само војном моћи. Осим тога, обзиром да су говорили о безбедности државе, онда је цела појава означавана погрешно - националном безбедношћу, јер нација није исто што

¹³⁴ Terriff, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999, p. 175.

¹³⁵ Димитријевић, Војин, *op. cit.*, стр. 33, 34.

¹³⁶ Куглер, Ричард, *Национална безбедност у хаотичном свету глобализације*, Џорџ Маршал, Београд, 2005., стр. 40,41.

и држава, изузев у случајевима где је држава једнонационална (нпр. Јапан). Они државу представљају као персону. Међутим нити интереси нити воља државе не могу бити оволико редуцирани на суму оних који су њени грађани. Крајњим анализама државна безбедност је дефинисана суверенитетом и територијалним итергнитетом. Оно што су реалисти означавали било је безбедност територије државе, у њиховом ”Вестфалском“ универзуму.¹³⁷

Реалистички поглед на свет, међутим, није био и аутоматски погрешан, а посебно уколико се зна да се унутар реализма издвојило неколико подправаца.¹³⁸ Међутим, у уском схватању био је контрапродуктиван у смислу жртвовања других људских вредности зарад суверенитета и територијалне неповредивости државе. Национална безбедност је према томе бивала постизана на штету људи – безбедности појединаца.

Такође и либерални-институционалисти, познају концепт националне безбедности,¹³⁹ али сматрају да се у данашње време она не остварује надметањем, већ сарадњом, и институционалним удруживањем у чијем средишту је изграђивање и јачање поверења. Иако не поричу значај националне безбедности, они сматрају да ни у ком случају не сме бити устројена на уштрб појединачне, јер безбедност појединца сматрају извором и основом било ког система безбедности.¹⁴⁰

Представници ове школе мишљења исто наглашавају да је држава примарни референт безбедности, али проширују оно од чега се мора заштитити, и то у оквиру пет домена: војном, политичком, економском, друштвеном и домену животног окружења. Ови теоретичари се фокусирају и на невојне изазове зато што војно мешање може створити ситуације у којима се може употребити сила. Друго,

¹³⁷ Види о томе: **Moller**, Bjorn, *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000, pp. 27-38.

¹³⁸ Унутар најширег реалистичког приступа у науци о безбедности издвојило се неколико школа: класични реализам (Едвард Кар, Ханс Моргентау, Џорџ Кенан), и неореалистички приступ са две значајне струје: контигентни реализам (Чарлс Гласер) и структурални реализам (Кенет Волц и Џон Мирашајмер); Види у: **Симић**, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002., стр. 65-66.;

¹³⁹ Неки либерални-институционалисти нагињу и неким поставкама традиционалног мишљења међународних односа и безбедности, *op. cit.*

¹⁴⁰ **Gartner**, Heinz, Hyde-Price, Adrian, Reiter, Erich (eds), *Europe's New Security Challenges*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 2001, p. 3.

неке од неограничено државно-центричних перспектива такође су унапредиле схватање да невојни изазови могу угрозити државу на неколико начина. Свака од различитих области безбедности се доживљава као значајна у својој обавези да оствари сигурност државе. Пет идентификованих домена - војни, политички, економски, друштвени и домен животног окружења - су стубови на којима се заснива безбедност државе, и одатле следи да ако се не осигура један од стубова, може доћи до подривања државе, док неуспех неколико њих (чак иако војни домен остане обезбеђен) може озбиљно угрозити безбедност државе. У суштини, тврдња је да је безбедност сваког од пет домена интегрална у безбедности целине, тј. државе.¹⁴¹

Друга разлика је та да иако се анализа може фокусирати на државу, као што је случај у студијама о миру са бригом о унутрашњем конфликту и нуклеарном оружју, стварна брига заправо могу бити појединци; држава се мора заштитити тако да су и појединци заштићени зато што је држава та која контролише употребу насиља. Последња разлика је она коју либерални-институционалисти усвајају унутар својих схватања претњи унутрашњег насиља, док се реалисти фокусирају на међудржавно насиље.¹⁴² Слажу се да се државе требају ослонити на међународне институције да би побољшале безбедност.¹⁴³

¹⁴¹ Terriff, Terry, etc., *op. cit.*, p. 177.

¹⁴² *Op. cit.*, p. 176.

¹⁴³ *Op. cit.*, p. 175.

ПРИКАЗ 3 – ДОМИНАНТНИ ТЕОРИЈСКИ ПРАВЦИ И НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ

Доминантна перспектива, она за коју се може рећи да одржава висок ниво и широк дијапазон мишљења, фокусира се на државу као јединицу која би требало да понуди одговор на питања безбедности је тзв. традиционални (реалистички) правац. Друга перспектива се надовезује на ова мишљења, и разликује, пре свега, у схватању начина за најоптималније обезбеђење националне и међународне безбедности, и види је пре свега кроз кооперативни приступ, тј. сарадњу и институције је либерално-институционалистички правац. Осим ова два правца постоји и трећи „критички” правац који се директно супроставља „традиционалном“ разумевању безбедности. Заиста, већина перспектива, као што је студија о миру, феминизму и пост-позитивистичке теорије, стоје у отвореној супротности. Често ове различите перспективе нису толико у сукобу једна са другом, колико говоре о различитим стварима. Збиља, код критичких теорија, тешко је у свим њиховим разноврсним алтернативама пронаћи неке заједничке карактеристике. Види о критичким теоријама у: **Симић**, Драган, *Савремене теорије безбедности, Реформа сектора безбедности*, Институт Г17, Београд, 2003.

Код критичких теорија питање је које су главне категорије које могу бити идентификоване као вредност коју требамо обезбедити? Постоји велики број различитих нивоа и вредности које могу бити наглашене по овим теоријама: национална безбедност, светска безбедност, индивидуална безбедност, друштвена безбедност, економска безбедност, итд. Они сматрају да се сви референти морају разматрати, па ипак, иако се концентришу на појединачног референта, нивои анализе и референти су испреплетани. Међутим ипак код њих провејава став који се односи на порицање националне безбедности. Види о порицању националне безбедности од критичких теорија у: **Baylis, John, Smith, Steve**, *The Globalization of World Politics: An Introduction to international relations* (second edition), Oxford University Press, New York, 2001., стр. 266. Они сматрају да је потребна, ништа мање него, “трансформација наше политичке маште како бисмо проширили осећање заједништва изван граница суверене државе коју реалисти (и неки мислиоци либерализма) узимају здраво за готово”. Ово је посебно важно код аргумента који неки поборници глобализације износе о држави коју ће надвисити глобалне економске силе. Међутим, у одговору критици, ваља подсетити да су научни приступ из 1960-их и транснационализам из 1970-их већ неколико пута одсвирали посмртни марш реализму, што је само водило појави јачег облика реализма крајем 1970-их и 80-их (што се једним новим именом назива „нео-реализам“). Види у: **Dunne, Tim, Schmidt, Brian**, *Realism*, in: John Baylis and Steve Smith (eds), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001., pp. 141-159.

Читав опсег теоријских перспектива безбедности узима државу као референтну тачку. Ово стога што је држава тренутно најзначајнија институција кроз коју се човечанство организује у већем делу света и кроз коју покушава да пронађе решења за заједничке проблеме, укључујући и заштиту од опасности. Значај државе као фокуса безбедности је такође делом заједнички, иако се неке перспективе могу фокусирати на друге алтернативне референте који се обезбеђују, државе

могу бити такође боље обезбеђене као последица тога. Заиста, може се чак тврдити да држава постаје ултимативно сигурнија једино ако се неки други референти осигурају, и стога, иако је фокус на другом референту, држава остаје у разматрању као значајан објект анализе.

Кључне перспективе које се фокусирају на државу као примарни објект који треба заштитити су реализам/нео-реализам.

О реализму види у: **Dunne**, Tim, Brian, Schmidt, "Realism", у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 141-159.; **Terriff**, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999, pp. 29-64.; **Lamy**, Steven L., Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism, in: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001., pp. 194-196., pp. 185-188.; **Smith**, Steve; Baylis, John, Introduction, in: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001., pp. 1-6.; **Симић**, Драган, Савремене теорије безбедности, *Реформа сектора безбедности*, Институт Г17, Београд, 2003., стр. 11-41.; **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 35-42.; **Аћимовић**, Љубивоје, *Наука о међународним односима – теорије и истраживачки правци*, Научна књига, Београд, 1987., стр. 57-81.; **Kegli**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., стр. 85-95; 753-804.);

Са овим је повезана и неолиберална/неоинституционална перпсектива.

О либералном- институционализму види у: **Dunne**, Tim, "Liberalism", у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 162-179.; **Terriff**, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999, pp. 29-64.; **Lamy**, Steven L., Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism, in: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001., pp. 194-196., pp. 185-188.; **Симић**, Драган, Савремене теорије безбедности, *Реформа сектора безбедности*, Институт Г17, Београд, 2003., стр. 11-41.; **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 43-46.; **Аћимовић**, Љубивоје, *Наука о међународним односима – теорије и истраживачки правци*, Научна књига, Београд, 1987., стр. 82-89.; **Kegli**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., стр. 80-84; 809-863; 887-890.

Занимљиво је питање могу ли се помирити, и извући неке заједничке вредности из ова два генерална различита теоријска приступа. Упоредјење по теоријском приступу има свој значај јер су теорије централна компонента друштвене конструкције реалности, и играју централну улогу у нашем доживљају стварности, грађењу и дефинисању знања.

Теоријски посматрано, национална безбедност је недвосмислено постулат реалистичке школе, а безбедносна заједница (оличена у Европској унији) је један од постулата теорије либералног институционализма. Очигледно је да се са теоријском анализом ова два различита постулата може утврдити присуство или одсуство компатибилности међу њима. То би онда теоријски могло да значи три различите ситуације. Или имамо ситуацију да су државе чланице

потпуно интегрисале своју националну безбедност у Европску унију, или се ради о ситуацији да се ова два различита безбедносна модела међусобно искључују и стоје у супротстављеним односима (тада Европска унија не би могла представљати оличење интеграције у безбедносним питањима), или имамо ситуацију да је постигнуто компромисно решење. И овде треба испитати могућности теоријске усаглашености ова два приступа. А, ипак знамо да и либерални институционализам прихвата реалност постојања националне безбедности, а са друге стране ни реализам није остао само на нивоу тврдог, класичног реализма, посебно знајући да поједини правци у реалистичкој теорији (контингентни реализам) дозвољавају у одређеним условима могућност сарадње међу државама у циљу остварења државних интереса, пре него такмичарско понашање.

б) анализа промене природе савременог међународног система

За правилно сагледавање националне безбедности, потребно је да знамо каква је данас природа међународног система у ком државе делују, односно, да ли су на сцени пре реалистички или либерално-институционалистички обрасци? Укратко, питање је да ли и данас важи тзв. Вестфалски модел уређења или не?

Много је аутора који су разматрали ово питање.¹⁴⁴ Међу бројним радовима који се баве измењеним концептом безбедности после раздобља биполарног међународног система, налази се тако мало преко потребних подстицајних разјашњења. У таквим прилозима се, каже Драган Р. Симић, углавном набрајају све доступне чињенице и праве „скеле“ од претпоставки и аналитичких средстава углавном неповратно прошлих односа и стања. Када се таква „зграда сазнања“ заврши, стварност одавно не станује у њој.¹⁴⁵ Тврде реалистичке струје сматрају да нема говора о смањеној улози држава у међународном систему, тим пре што су управо државе „најспремније“ да одговоре и старим и новим изазовима и претњама безбедности. На супротној страни су ставови да прави „нови светски поредак“ неће више бити базиран на сувереним државама са непробојним границама већ ће стварно бити глобалан у којем је међународна политика

¹⁴⁴ Нпр. Стенли Хофман је у својој чувеној расправи са Ернестом Хасом, у вези са Европском интеграцијом која угрожава националне државе и традиционално схватање међународне политике, поставио питање да ли је национална држава истрајна или застарела? Хофманов одговор је био да је национална држава пре истрајала него застарела. Види: **Hassner**, Pierre, *Obstinate and Obsolete: Non-Territorial Transnational Forces versus European Territorial State*, in: *Geopolitics in Post-Wall Europe – Security, Territory and Identity*, International Peace Research Institute, Oslo, 1997, pp. 45-58.

¹⁴⁵ **Симић**, Драган Р., *op. cit.*

замењена са „домаћом политиком на глобалном нивоу“ где безбедност појединца може заузети заслужени приоритет.¹⁴⁶ Сведоци смо да је до ерозије тврдог традиционалног Вестфалског модела уређења односа међу државама ипак дошло. Такву тврдњу заступа доста аутора¹⁴⁷, који различитим аргументима објашњавају пропаст досадашњег међународног система заснованог на националним државама.

За разлику од два дијаметрално супротна мишљења (која представљају крајности о (не)постојању Вестфалског система), овде смо на становишту које уз сву обазривост према процесима глобализације, види и даље државу као стожера савременог система међународних односа.

Сматрамо да смо у преузимању умереног схватања у најбољој позицији да реално сагледамо стварност по питању положаја држава у међународном систему. С тим у вези, бар један пример оправдава овакво стање ствари које је „истргло из руку“ потпуну контролу државама унутар њихових територија. Наиме, бројни су примери у разним тоталитарним државама (кроз историју до данас) где се национална безбедност често изједначавала са безбедношћу режима на власти. Држава престаје да буде заштитник својих држављана и постаје безбедносна претња за њих.¹⁴⁸ Како год, правила игре тврдог „Вестфалског“ модела држава нису дозвољавала мешање у „унутрашње послове“. Све се одиграло у територијално дефинисаном домену суверених држава. У оквиру ових заштићених домена многи злочини су били почињени и безбедност појединца је била повређена што би остало некажњено.

¹⁴⁶ Упореди: **Moller**, Bjorn, *op. cit.*, pp. 27-38.

¹⁴⁷ Ове глобалне промене доводе у питање корисност саме националне државе. Кључни чинилац у политичким збивањима у протеклих неколико векова – држава, изгледа да не губи само своју контролу и интегритет, већ да је погрешна врста политичке јединице за деловање у новим околностима. За неке проблеме, она је превелика да успешно функционише, за друге она је сувише мала. Као последица постоје притисци за измештање ауторитета и нагоре и надоле, стварањем структура које би могле боље одговарати данашњим и сутрашњим снагама промене. **Rosenau**, James, *The relocation of Authority in a Shrinking World*, необјављени рад, 1990.; Упореди: **Кенеди**, Пол, *Припрема за двадесет први век*, Службени лист, Београд, 1997., стр. 152.

¹⁴⁸ О парадоксу када систем национална безбедност, који треба да заштити, постаје извор угрожавања слободе појединца и цивилног друштва. Види: **Buzan**, B., *Individual Security and National Security, Реформа сектора безбедности*, Г 17 институт, Београд, 2003, стр. 49-68.

Дакле, приступ у овом раду је заснован на државама које се посматрају као главни актери међународних односа¹⁴⁹ (наравно не и једини), без обзира на научно-технолошки напредак и међузависност који доводе до умањења значаја државе као суверене јединке. Дакле, овај приступ стоји на становишту да је систем међународних односа, чији темељи сежу до Вестфалског мира 1648. године (чији су атрибути сувереност, територијални интегритет), а који је касније потврђен у бројним другим међународним документима (од посебног значаја у Повељи УН) и даље скелет садашњег система међународних односа.

Овакав угао посматрања имају такође и многи други аутори. На пример, А. Савић сматра да иако се супрематија држава под утицајем глобализације оспорава време доминације држава није окончано, оне су са сличном или истом моћи као и раније. У прилог таквој тврдњи наводи следеће ставове: а) “државе и даље задржавају монопол на коришћењу силе принуде у међународним односима, а у односу на недржавне актере не само да утичу, већ и обликују њихове активности, б) интереси, способности и циљеви држава значајно обликују светску политику, а биће и даље потребне како би људима обезбедиле идентитет, убирали порезе, обезбеђивали мрежу социјалне сигурности, заштиту животне средине и гарантовале унутрашњу безбедност, и в) иако се истраживачко поље безбедности проширило и на друге концепте безбедности (појединачну, социјеталну и сл.) концепт националне безбедности је формализован кроз вековну праксу и правне норме, међународне и унутрашње, док остали нивои безбедности без ослоња на државу немају прецизних одредница у филозофском и нормативном смислу”.¹⁵⁰

Иначе, и у бројним другим радовима у теорији, средишње (и најреалније) мишљење уочавамо у ставу да је држава стожер и у садашњој замисли безбедности, чак штавише, нема говора о смањивању њене улоге, а још је мање истинита оцена како је држава застарела да би се делотворно суочила са новим безбедносним изазовима и претњама.¹⁵¹

¹⁴⁹ Јер једино државе имају изворни капацитет суверености (за разлику од других субјеката који могу имати изведени, делегирани);

¹⁵⁰ Упореди: **Савић**, Андреја, *Национална безбедност*, КПА, Београд, 2007.

¹⁵¹ Наведено према: **Симић**, Драган, *Савремене теорије безбедности, Репформа сектора безбедности*, Институт Г17, Београд, 2003, стр. 40.

Доста је аутора који бране овакву тезу, а као најупечатљивија чини нам се тврдња Хедлија Була који сматра да једино државе (а не неки замишљени системи појединачне и глобалне безбедности) имају највише могућности да се суоче и са националним, а тако и са глобалним изазовима и претњама.¹⁵²

в) преглед дефиниција националне безбедности и терминолошка објашњења

Као што видимо, аутори се не слажу ни и у погледу значаја националне безбедности, државних (националних) интереса, тако ни природе међународног система и улоге државе у њему. Тиме и не чуди што многе дефиниције националне безбедности нису на истој „таласној дужини”. У теорији је присутан већи број дефиниција националне безбедности. Ради прегледности и извођења закључка о заједничким елементима појма, сортираћемо их на ужа и шира схватања националне безбедности.¹⁵³

Ужа схватања формулишу националну безбедност на традиционалан начин, као уско схваћени национални интерес (територијални интегритет, суверенитет), и углавном на војну димензију моћи државе. Обзиром да су многи аутори раније често означавали националну безбедност као спољну безбедност државе, таква одређења су наша места и у најважнијим правним прописима појединих држава.¹⁵⁴

Прву употребу овог термина, и једну од најчешће навођених дефиниција националне безбедности, дао је *Walter Lippman* 1943. године, у делу “Спољна политика САД”. Одређујући националну безбедност као способност нације да

¹⁵² Упореди: **Bull**, Hedley, *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, McMillan, London, 1995; наведено према: **Симић**, Драган, *op. cit.*, стр. 40.

¹⁵³ У студији „Национална безбедност“, *Donald Snow*, сматра да постоје два виђења националне безбедности: 1) као војно-одбрамбена димензија (спољна безбедност државе), и као 2) свеобухватна безбедност државе (од безбедности појединца до међународне, при чему се ту убрајају и еколошка, економска безбедност и сл.). Види у: **Snow**, Donald M., *National Security – Defence Policy for a New International Order*, Third Edition, St. Martin`s Press, New York, 1995, pp. 21, 22.; Али имамо и тумачења када се национална безбедност односи на нацију у једној држави, да се државна безбедност односи на државну власт, да је системски изражена кроз обавештајне службе и сл.

¹⁵⁴ Види кривичне законе Белгије (глава 1, одељак 2), Данске (глава 12), Шпаније (књига 2, глава 1), Француске (члан 75-86), Португалије (члан 141-151). При томе се мисли на државу као спољно суверено биће, на спољну независност државе. Према: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр 19.;

заштити своје унутрашње вредности од спољних претњи, видимо да се вредносно штити оно што у овом раду одређујемо виталним државним интересима, и да се пре свега односи на спољне опасности. *Walter Lippman* каже:

„*Нација је у безбедности кад не мора да жртвује своје животне интересе да би избегла рат и ако је у стању да их у случају изазивања одржи помоћу рата*“.¹⁵⁵

Још једно одређење националне безбедности као спољне безбедности државе даје и *David Easton*. Међутим, он предмет заштите одређује неодређеним појмом „унутрашње вредности“, при чему се не одређује о којим вредностима се говори.¹⁵⁶ Он каже да је национална безбедност:

„*способност нације да заштити своје унутрашње вредности од спољних претњи*“.¹⁵⁷

Одређење националне безбедности, као војне безбедности даје *Sidel*, који каже да је национална безбедност:

„*заснована на војним мерама, које се обично називају дефанзивним капацитетима, чак и када очигледно имају способност за офанзивну или превентивну употребу*“.¹⁵⁸

Нека од ужих одређења националне безбедности јесу и дефиниције као она Такома Лучијанија (*Giacomto Luciani*) који каже да

„*национална безбедност подразумева способност да се одупре спољној агресији*“.¹⁵⁹

или на пример Јана Беланија (*Jan Bellani*)

¹⁵⁵ **Lippman**, Walter, *U.S. Foreign Policy*, 1943, p. 50.

¹⁵⁶ Упореди: **Милетић**, Андреја, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Савремена администрација, Београд, 1978., стр. 135.

¹⁵⁷ **Easton**, David, *National Security, International Encyclopedia of Social Science*, Vol. 11., 1968, p. 40.

¹⁵⁸ **Sidel**, Victor W., **Levy**, Barry S., Security and public health, у: *Social Justice*, Vol. 29, No. 3 2002, p. 110.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја – САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 123.

¹⁵⁹ **Kennan**, G. F., *Realities of American Foreign Policy*, New York, 1966. str. 11. Према: **Buzan**, Barry, *People, States and Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (second edition), Pearson Longman, London, 1991, p. 16.

“национална безбедност је релативна слобода од рата, или бар очекивање да у случају рата нећете бити поражени”.¹⁶⁰

Оваквих и сличних одређења националне безбедности у теорији о међународним односима има још доста, јер и други истакнутији аутори, као што су Хартман, Кенан, Моргентау, Каплан итд., националну безбедност изводе углавном из државног (националног) интереса, међу које убрајају опстанак, безбедност, независност, територијални интегритет.¹⁶¹

Шира схватања у дефиницију националне безбедности уводе и друге елементе, пре свега у објекте заштите националне безбедности обухватају се и појединци, друштвене групе, и друштво, а поред тога набрајају се вредности засноване на традиционалном схватању државних интереса, али такође државни интереси морају обухвати и универзалне: политичке, економске и социјалне вредности и сл. Притом треба нагласити да је процес глобализације већ премостио нека полазишта карактеристична за класичну концепцију државне суверености, која је подразумевала готово потпун надзор над својом територијом, људима и ресурсима унутар државних граница. Међутим, сматра Гризолд „данашњи ниво друштвеног развоја је узрок што национална држава губи своју некадашњу монополску улогу на том подручју, а исто тако и своју искључиву одређеност територијом. Основни је разлог да се појединци, друштвене групе и сл., ангажују непосредно и мимо националне државе“.¹⁶² И у ширем смислу можемо навести неколико дефиниција.

Рецимо, Пол Кенеди сматра да национална безбедност

“мора да уважи значај економских димензија моћи и признају да традиционални инструменти не могу бити употребљени против економских изазова. Са друге стране, у интегрисаном смислу национална безбедност постаје све више неодвојива од међународне безбедности, а обе представљају много ширу

¹⁶⁰ Према: **Buzan**, Barry, *op. cit.*, p. 16.

¹⁶¹ Упореди: **Grizold**, Anton, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998., стр. 28.

¹⁶² *Op. cit.*, стр. 29, 30.

дефиницију; уместо ужег војног концепта настаје шира дефиниција која може обухватити читав спектар изазова, старих и нових. У ствари можемо коначно да се сложимо да претња националној безбедности значи било шта на планети што угрожава људско здравље, економско благостање, социјалну стабилност и политички мир”.¹⁶³

Vaugh сматра да је за време хладног рата, национална безбедност замишљена тако да се на првом месту бави војним и економским питањима, али безбедност данас се дефинише много шире. Према савременом уверењу,

„безбедност је основна брига у свим политикама, укључујући и војне, политичке, економске, друштвене и секторе животне околине”.¹⁶⁴

И *Butros-Butros Gali* сматра да је концепт безбедности, који се традиционално дефинише стриктно војним терминима, еволуирао је толико да

„обухвата економске, социјалне и проблеме животне околине који угрожавају националну и међународну безбедност”.¹⁶⁵

Антон Гризолд националну безбедност дефинише као безбедност политичког народа. Садржај дефиниције обухвата:

„безбедност националне територије (укључујући ваздушни простор и територијалне воде), заштиту живота људи и њиховог власништва, очување и одржање националне суверености и остваривање основних функција друштва (социјално-економске, друштвено-политичке, културне, еколошке, привредне и др.)”.¹⁶⁶

¹⁶³ **Кенеди**, Пол, *op. cit.*, стр. 148, 152.

¹⁶⁴ **Vaugh**, W.H., What is Security?, in: *International Security*, Fall Term, 2002.

¹⁶⁵ У образложењу Бутрос Гали каже: „видели смо како проблеми који су произашли из сиромаштва, социјалних немира и хуманитарних катастрофа у само једној држави могу – ако се не контролишу – толико да се прошире да угрозе комплетан регион. Због тога верујем да стварног мира не може бити без развоја“. Наведено према: Lagon, Mark P., *Illusions of Colective Security, National Interests*, No. 40., Summer 1995, pp. 55-56.

¹⁶⁶ **Grizold**, Anton, *op. cit.*, стр. 29, 30.

Према дефиницији *National defence College (Canada)*, национална безбедност укључује и очување начина живота људи, подударног са потребама и легалним намерама других. Каже се да је национална безбедност

„слобода од оружаних напада и притисака, слобода од унутрашњих субверзија и слобода од ерозије политичких, економских и социјалних вредности које представљају суштину квалитета живота”.¹⁶⁷

Према једној студији УН-а¹⁶⁸ такође се безбедност државе не везује само за војне ризике, већ се проширује и на остала поља.

„Безбедност државе је стање у коме државе сматрају да нема опасности од војног напада, политичког притиска или економске присиле, тако да могу слободно да се развијају и напредују”.¹⁶⁹

Amin Hewedy, стручњак за међународне односе и дугогодишњи дипломата, националну безбедност дефинише као

„делатност националних држава којом оне, у складу са својим друштвеним могућностима у садашњости и у будућности, узимајући у обзир глобалне промене и развој, штите властити идентитет, опстанак и интересе”.¹⁷⁰

Дефиницију националне безбедности, изложили су и *Čarls Kegli, Judžin Vitkof*. По њима, национална безбедност је

“психолошка слобода од страха да држава неће бити способна да се одупре претњама њеном физичком опстанку и националним вредностима која долази споља или изнутра”.¹⁷¹

У шира схватања можемо уврстити и многе дескриптивне дефиниције националне безбедности, попут дефиниције Џорџа Кенана, које доста комотно и

¹⁶⁷ Према: **Buzan**, Barry, *op. cit.*, pp. 16,17.

¹⁶⁸ *Conception de la securite*, Serie d etudes 14, Publication des Nations Unise, 1986, A/40/533.

¹⁶⁹ Наведено према: **Гаћиновић**, Радослав, Класификација безбедности, у: *НБП*, бр. 2, Београд, 2007., стр. 4.

¹⁷⁰ **Hewedy**, Amin, *Militarization and Security in the Middle East*, Pinter Publishers, London, 1989, p. 16.

¹⁷¹ **Kegli Jr.**, Čarls V., Vitkof, Judžin R., *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., стр. 655.

прешироко, и рекли бисмо, непрецизно одређују овај појам. Наиме, *Џорџ Кенан* сматра да је национална безбедност “физичка нетакнутост националног живота”.¹⁷²

Проблемом националне безбедности бавио се и одређени број домаћих аутора који такође сматрају да се национална безбедност не може заснивати само на елементима војне моћи. Прихвата се проширење дефиниције националне безбедности и на друге нивое, али и на друге области безбедности, уз уважавање и проширење листе државних интереса.

Једно од запажених одређења националне безбедности дао је *Војин Димитријевић*, који је методом набрајања кључних вредности одредио садржај дефиниције националне безбедности, при томе указујући на потребу да овај садржај вредности није коначан, те стога треба остати отворен. Према таквом одређењу, кључне вредности су:

„1) *опстанак државе као политичке зајединце, национални опстанак (као очување националног идентитета), и физичко преживљавање становништва; 2) територијални интегритет као право државе на очување територије; 3) политичка самосталност као израз међународноправног субјективитета државе (као независност и суверенитет); 4) квалитет живота; и 5) отвореност дефиниције националне безбедности, која треба омогућити да се на основу конкретних околности (животног интереса) одређује садржај националне безбедносне политике*“.¹⁷³

Драган Р. Симић сматра да национална безбедност није само одбрана од спољног угрожавања, већ да

„*замисао и систем националне безбедности обухватају много шири садржај од саме одбране од спољних опасности и штетних утицаја*“.¹⁷⁴

¹⁷² У оквирима ове дефиниције, могли би смо уврстити део говора Председника САД, Џорџа Буша (млађег), када је након терористичких напада 11. септембра, изјавио: да они који атакују на њихов начин живота, угрожавају националну безбедност САД.

¹⁷³ *Димитријевић*, Војин, *op. cit.*, стр. 18-30.

¹⁷⁴ *Симић*, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002., стр. 29.

Младен Бајагић наглашава да

“проширена замисао националне безбедности, поред чињенице да држава и даље остаје значајан објекат и субјекат безбедности, подразумева проширење традиционалног схватања националне безбедности у два основна правца: према појединачној и социјеталној безбедности; и према међународној безбедности. Тако схваћена национална безбедност добија пуни смисао, који није пресудно одређен егоистичким понашањем држава у међународном систему и борбом за моћ и безбедност, већ схватањем да међузависност и друге одлике измењене стварности међународног система отварају простор за повећану сарадњу између држава као неминовност достизања, очувања и унапређења безбедности на свим нивоима”.¹⁷⁵

Једна од садржајнијих дефиниција националне безбедности, посебно из угла овог предмета истраживања, коју даје Андреја Савић гласи:

“Национална безбедност је унутрашња и спољна безбедност у односу на безбедносне изазове, ризике и претње, с једне стране, и активности специјализованих институција и система националне безбедности у остваривању државне самобитности и заштите виталних националних интереса, уз поштовање владавине права, с друге стране”.¹⁷⁶

Поред теоријских, могу се срести и законска одређења националне безбедности. То, међутим, још увек не доприноси решењу проблема и коначном сагледавању, већ се уводе и нови садржаји, зависно од законодавства конкретне државе. Тако је на пример у САД овај појам законски дефинисан у релацији националне безбедности и спољне политике. Према Извршној наредби бр. 12958 из 1995. године, наводи се да термин ”национална безбедност” подразумева

¹⁷⁵ Бајагић, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд, 2005., стр. 56.

¹⁷⁶ Савић, Андреја, *Обавештајне службе и национална безбедност*, Правни факултет, Крагујевац, 2006., стр. 58.

”националну одбрану и спољну политику САД”.¹⁷⁷ И из овог законског одређења националне безбедности уочава се да су доста нејасно употребљени широки појмови: национална одбрана и спољна политика, тако да остаје дилема шта представља његов пуни садржај, не само у Сједињеним државама, него и шире. У нашем законодавству овај појам се одређује поделом на безбедност државе и безбедност грађана.¹⁷⁸

Уз све ове различите приступе, наилазимо на приступе и у страној и домаћој теорији, где се национална безбедност дефинише као безбедност нације. Тако рецимо, *Винфрид Ланг* сматра да национална безбедност:

“*подразумева старе аспирације према континуитету нације и њен опстанак који има специфичан идентитет*”.¹⁷⁹ Или, „*безбедност (национална) је способност једне нације да успешно следи своје националне интересе*“, оцењује Пенелопа Хартланд-Тинберг (*Penelope Hartland-Thunberg*).¹⁸⁰

У руском речнику „Рат и мир“, по коме, како смо видели се за државу као референта користи синтагма „државна безбедност“, стоји да се “национална безбедност“, користи за

„*карактеристичне сфере животних делатности нације (економске, политичке, културне, еколошке, информационе и друге), у којима се реализују животни важни интереси нације и који је одређују као друштвено-историјску, етничку и економску творевину*“.¹⁸¹

Појам националне безбедности, кроз третирање нације као референтног објекта, налазимо и код домаћих аутора. *Сретен Ковачевић* каже:

„*Национална безбедност је стање у коме не постоји угрожавање основних вредности на којима се заснива опстанак, развој и просперитет одређене*

¹⁷⁷ **Executive Order No. 12958**, *Classified National Security Information*, Part 1, Original Classification, Section 1.1. Definitions, U. S., The White House: Office of the Press. Secretary, April 17, 1995, Internet, www.fas.org/irp/offdocs/EO_12958.htm. Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 124.

¹⁷⁸ Види: **Милетић**, Слободан, *Полицијско право...*

¹⁷⁹ **Lang**, Winfried, Negotiation in the face of the future, у: *American Behavioral Scientist*, Vol. 38, No. 6 (May 1995), p. 831. Наведено према: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 123.

¹⁸⁰ Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 123.

¹⁸¹ <http://www.voina-i-mir.ru/Словарь Война и мир в терминах и определениях>

националне заједнице, као и права националних мањина и етничких скупина које уживају у одређеној држави, призната по међународним критеријумима и нормама“.¹⁸²

Обухватно значење савременог концепта националне безбедности карактеришу „садржаји ширења традиционалног концепта националне безбедности „на доле и бочно“, механизми њихове заштите, али и партиципирање државе у међународној и глобалној безбедности, те ослањање на међународне безбедносне механизме у заштити националних вредности, конституенци су савременог концепта (тзв. обухватне - интегралне) националне безбедности“.¹⁸³ Обзиром на различите приступе и дефиниције, Мијалковић наводи да се под синтагмом национална безбедност подразумева „безбедност и заштита друштва (становништва и нације) и државе од свеколиког (војног и невојног, унутрашњег и спољног) угрожавања, као и њихово партиципирање у сферама међународне и глобалне безбедности“.¹⁸⁴ И најзад, при савременом одређењу националне безбедности, Мијалковић појмовно дефинише националну безбедност као „стање несметаног остваривања, развоја, уживања и оптималне заштићености националних и државних вредности и интереса које се достиже, одржава и унапређује функцијом безбедности грађана, националног система безбедности и наднационалним безбедносним механизмима, као и одсуство (појединачног, групног и колективног) страха од њиховог угрожавања, те колективни осећај спокојства, извесност и контрола над развојем будућих појава и догађаја од значаја за живот друштва и државе“.¹⁸⁵

Иначе, може се констатовати да се код нас, и у „источној“ школи мишљења, у политичком и безбедносном речнику, раније практиковало да када се говори о безбедности државе онда се користила синтагма „државна безбедност“. Наиме, како је изнето, синтагмом „национална безбедност“ могла се подразумевати и

¹⁸² Ковачевић, Сретен, *Основи безбедности и одбране*, ВШУП, Београд, 1996., стр. 95, 96.

¹⁸³ Мијалковић, Саша В., *Национална безбедност*, друго издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011., стр. 114.

¹⁸⁴ Мијалковић, Саша В., *op. cit.*, стр. 169.

¹⁸⁵ Мијалковић, Саша В., *op. cit.*, стр. 161.

безбедност нације, војна безбедност, спољна безбедност државе која би се у једном делу подударала и са спољном политиком, или уопште безбедност државе. Зато је било термилошки исправније да се за безбедност државе као референтни објекат, користи синтагма државна безбедност. И по руском речнику „Рат и мир“ из основних термилошких одређења, видимо да имамо одређења да, када је објекат безбедности држава, да се користи синтагма „државна безбедност“, а не национална безбедност. У руској терминологији наводи се: „државна безбедност је систем гаранција државе од спољних угрожавања и основ уставног поретка унутар земље“.¹⁸⁶ Иначе, и у „западној“ терминологији, „*national*“ се углавном разуме као „државни“.

У Уставу Руске Федерације говори се о државној безбедности углавном у вези са овлашћењима Председника и Владе. Један од главних задатака Председника РФ је предузимање мера за очување независности и територијалне целовитости РФ. Полажући заклетву, новоизабрани председник РФ заклиње се да ће чувати безбедност и целовитост државе. Обезбеђење државне безбедности се распоређује на многе државне органе: војне, дипломатске, економске, различите органе државне власти и управе, локалне органе самоуправе, а основни државни орган који је задужен за обезбеђење државне безбедности је Федерална служба безбедности.¹⁸⁷ Иначе, обзиром да је „кључ“ безбедности државе у суштини на информацијама,¹⁸⁸ у схватању система државне безбедности првенствено су се тако означавале обавештајне службе, па су сходно томе тако и називане (бар у југословенској и совјетској терминологији).

На овом месту, логичним се намеће питање, зашто се уопште и чини тај прелаз у именовању безбедности државе, синтагмом „национална безбедност“,

¹⁸⁶ <http://www.voina-i-mir.ru/Энциклопедический словарь Конституция Российской Федерации>

¹⁸⁷ Државна безбедност је свеукупност мера на заштити постојања државног и друштвеног порета, територијалне целовитости и независности, од подривајућих делатности обавештајних и страних специјалних служби непријатељских држава, а такође и од постојећег противничког поретка унутар земље. У: <http://www.voina-i-mir.ru/Энциклопедический словарь Конституция Российской Федерации>

¹⁸⁸ У ужем смислу, државна безбедност представља очување пре свега, државне тајне одговарајућих државних органа (тајних докумената, образаца новог наоружања, тајних информација економског карактера и др.), објављивање којих може утицати на политичку, економску и војну заштиту државе. У: <http://www.voina-i-mir.ru/Энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации>

уместо „државна безбедност“, када се јављају суштински опречна, не само различита схватања под појмом национална безбедност. Можда је део одговора у томе што се поред правог одређења, где се безбедност државе као објекта означава као „државна безбедност“, јавља и значење, које би, по нашем мишљењу, била злоупотреба термина државна безбедност, а у истој енциклопедији видимо да се државна безбедност схвата и као безбедност државне власти.¹⁸⁹

Због оваквих опречних значења, и терминолошких контрадикција, значајно је указати да ли постоји однос националне безбедности и државне безбедности, или су то суштински исте категорије. Државна безбедност је повезана са заштитом државног суверенитета и територијалне целовитости, основа уставног поретка, правног система и система управљања. У правној држави појам „државна безбедност“ и „национална безбедност“ се обично употребљавају као синоними. Такође, државна безбедност се чешће односи на систем управљања и институције државе, војну и државну тајну, а национална безбедност на духовну, моралну, еколошку страну живота нације.¹⁹⁰

Ова различита схватања, свакако да су производ неуједначене и погрешне праксе у употреби ових термина и њиховог значења у појединим државама. Димитријевић зато каже да „када група на власти тврди да су њихови интереси

¹⁸⁹ Према Великој совјетској енциклопедији, „у свим социјалистичким земљама постоје специјални органи обезбеђења државне безбедности. Задатак очувања државне безбедности Совјетске државе остао је исти од првог дана њеног оснивања, после Велике октобарске социјалистичке револуције и установљења диктатуре пролетаријата, унутрашња и спољна контрареволуција је настојала да уједињеним снагама свргне Совјетску власт путем интервенције, грађанског рата, економске блокаде, терора и диверзије. Први органи за очување државне безбедности Совјетске државе су били војно-револуционарни комитети (ВРК). Од 1917. године, то је постао специјални орган за заштиту извојеване револуције Сверуска посебна комисија (ВЧК) за борбу против контрареволуције и саботаже, од ње је 1922. године основана Државна политичка управа (ГПУ) у чији делокруг рада је улазила борба против шпијунаже, контрареволуције и бандитизма. Кроз разне периоде социјализма мењали су се задаци органа државне безбедности, али је као основна делатност остајала борба против спољног противника, пре свега против страних обавештајних служби“. Очување државне безбедности се остварује кроз различите органе, а пре свега преко специјалних органа - спољне и унутрашње обавештајне и контраобавештајне службе“. У: [http://www.voina-i-mir.ru/Большая советская энциклопедия](http://www.voina-i-mir.ru/Большая_советская_энциклопедия)

¹⁹⁰ [http://www.voina-i-mir.ru/Словарь Война и мир в терминах и определениях](http://www.voina-i-mir.ru/Словарь_Война_и_мир_в_терминах_и_определениях); Али, имамо и схватања да се ради о различитим категоријама, па тако Гађиновић сматра да се појам националне безбедности у неким ситуацијама поистовећује са појмом државна безбедност. Међутим, национална безбедност је стање у коме се обједињавају све врсте безбедности једне државе. У: **Гађиновић**, Радослав, Класификација безбедности, у: *НБП*, бр. 2, Београд, 2007., стр. 9.

истовремено интереси целог становништва,¹⁹¹ тада се јавља злоупотреба синтагме „државна безбедност“ ако се он користи за означавање безбедности елите на власти, јер увек постоји бар један део становништва који је у том смислу равнодушан према опасностима које прете носиоцима државне власти.

Димитријевић даље указује, да се проблем преноси и на реалну сферу, не само терминолошки, јер ако се поистовећује држава с онима који тренутно њоме управљају, онда следи закључак да је свако ко угрожава елиту на власи, истовремено и рушитељ државе. Међутим, у зависности од стања у датој земљи „државни непријатељ“ може бити противник уставног уређења, класни непријатељ или чак претедент на власт који нема радикалан политички програм. Овај аутор ипак признаје да постоје ситуације „да овакав противник може тежити и судбоносним променама у државном бићу – отцепљењу дела територије, припајању другој држави итд. Тада постоји могућност изједначења безбедности режима и државе, али исто тако и злоупотребе (која је уосталом веома честа) путем представљања политичког противника за националног издајника, на шта је већина становништва – без обзира на политичко уверење и класну припадност – веома осетљива“, о чему је било доста примера.¹⁹²

Има и мишљења да се државна безбедност и национална безбедност поистовећују, да је у крајњем, национална безбедност скоро истоветна са државном безбедношћу. Али, оне се не требају преклапати, већ се национална безбедност везује за нацију јер се и савремена држава често испољава као национална политичка заједница, па и сам дух политичке културе који егзистенцију и тековине грађана и власти интегрише у безбедносну функцију политичке заједнице,¹⁹³ јер у вишенационалној држави коју не карактерише

¹⁹¹ Димитријевић сумира однос државне безбедности и националне безбедности на следећи начин. Он каже да је безбедност најмање споран циљ државне политике, али и да не постоји увек сгласност целог становништва у погледу основних добара која не смеју никако бити угрожена и да је још мања вероватноћа сагласности око извора опасности и начина (политике) којима се треба штитити; постоји тежња код доносилаца одлука (елите) да се класни, групни, па чак и лични интереси представе као национални. У: **Димитријевић**, Војин, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973., стр. 35, 36.

¹⁹² Види примере бивше Југославије, СССР, САД у: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр. 17, 18.; Димитријевић предлаже увођење нових термина који би прецизније одређивали садржај, нпр. безбедност класе на власти, или владина безбедности и сл.

¹⁹³ Упореди: **Ковачевић**, Сретен, *op. cit.*, стр. 96.

хармонија, јасно је да се национална безбедност не поклапа са безбедношћу државе.¹⁹⁴

Пре самог одређења појма националне безбедности, потребно је разјаснити терминолошка значења. Из бројних текстова закључили смо да постоје различите интерпретације националне безбедности. У најмању руку становишта су противуречна, непрецизна и неодређена. С тим у вези наводимо тврдњу Флатмана који с правом каже да: има мало термина у политичкој расправи употребљаваних на различитији и променљивији начин.¹⁹⁵ Посебну тешкоћу представља придев национална. Придев национална може да збуни јер нас наводи на размишљање да се ради о национално хомогеној држави (по етничком принципу).¹⁹⁶ Међутим, обзиром да је данас тешко говорити о национално хомогеним државама по етничком принципу (чему је најближи Јапан),¹⁹⁷ онда би пре свега требало да буде јасно да се овде не говори о безбедности једне нације унутар државе.¹⁹⁸

Иначе, сам термин „национална“¹⁹⁹ са најчешћим значењем у литератури, на енглеском језику, не поклапа се нужно са уобичајеним значењима и у другим

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Према: **Милетић**, Андреја, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Савремена администрација, Београд, 1978., стр. 264.

¹⁹⁶ Са настанком нације, јавља се и национална држава, која од почетка па до данас представља облик државног организовања нације, те се често нација и држава као појмови поистовећују. У: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 182.

¹⁹⁷ Види: **Хантингтон**, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД, Подгорица, 2000., стр. 152.

¹⁹⁸ Подела на националне државе и грађанске, нису тако јасне. Појам националне државе треба рашчланити на два дела. Док постојање нација без држава и држава без нација је питање дефинисања (и контраверзи од стране теоретичара), углавном се сматра да, у неким случајевима, држава претходи нацији и у другим да нација претходи држави. Ово има директан утицај на два концепта нације, грађански и етнички. Види: **Hassner**, Pierre, *Obstinate and Obsolete: Non-Territorial Transnational Forces versus European Territorial State*, in: **Tunander**, Ola, etc., *Geopolitics in Post-Wall Europe – Security, Territory and Identity*, International Peace Research Institute, Oslo, 1997., pp. 45-58.

¹⁹⁹ Значење речи „народ“, као најшире групе о чијем се статусу расправља није лако установити. То нарочито важи за наш језик, каже Димитријевић, где „народ“ може да буде како скуп људи у једној држави („политички народ“), тако и заједница особа сличних етичких обележја и порекла, *нација*. У другим језицима постоје различити изрази за ове појмове: енглески *people* или француски *peuple* за народ у политичком и демократском смислу и – на оба језика – *nation* у етничком смислу. Међутим, реч *nation* може у тим језицима да означава и државу, као у називу светске организације (*United Nations*, *Nations unies*), који се и код нас преводи као „Уједињене нације“, иако је то организација држава, а не етничких нација. Упореди: **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 168, 169.

језицима, нпр. у српском језику.²⁰⁰ Наиме, термин нација се само на енглеском језику симултано употребљава у неколико различитих значења. Само једно значење, и то не најчешће, је оно које се код нас има искључиво у виду када се употребљава овај термин (нација као одређена, историјски настала, друштвено економска и политичка заједница). Друга два су: нација у значењу држава или становништво државе без обзира на његов етнички, односно национални састав, другим речима, друштво које држава политички организује и представља у међународним односима. Како се ова два друга значења најчешће имају у виду, уопште и посебно у расправама о концепту државних (националних) интереса, то се и под субјектом државног (националног) интереса у ствари по правилу подразумева држава, односно становништво државе, а тек изузетно нација у смислу специфичне народне заједнице.²⁰¹ Иначе, као што је наведено, велики број аутора се слаже да у терминологији међународних односа придев „национални“, у ствари, обично значи „државни“.

У складу са тим, може се сасвим логично поставити питање зашто се онда ниво безбедности државе не назива „државна безбедност“. Наиме, у случају када државу схватамо као нераскидиво јединство целокупне територије, становништва и власти тај термин би у потпуности одговарао ономе што јесте објект заштите националне безбедности. Међутим, због вишедеценијске неадекватне и погрешне употребе термина „државна безбедност“,²⁰² избегавања конфузија, и проширења садржаја, у последње време и у домаћој литератури све је више у употреби синтагма „национална безбедност“.

²⁰⁰ Код нас постаје уобичајено, а неправилно по семантичком значењу, коришћење придева „национални“, за многе сфере друштвеног живота (на пример, често се у области спорта употребљава синтагма „национални тим“, уместо државни тим, репрезентација, или, може се на пример чути да је изградња неког аутопута од националног значаја, уместо од државног, или имамо „национални“ савет за сарадњу са хашким трибуналом, а не државни и сл.), тако је и за националну безбедност јасно да се ради о безбедности државе, али због погрешног тумачења и праксе организација под називом „државна безбедност“, због погрешног превода значења и употребе овог термина са страних језика, и код нас се у последње време уобичајио термин национална безбедност.

²⁰¹ Према: **Милетић**, Андреја, *op. cit.*, стр. 264, 265.

²⁰² На домаћем терену, термин државна безбедност се односио на само обавештајно-безбедносни подсистем у систему националне безбедности. Поред тога, у складу са неким облицима политичке власти у прошлости у виду тоталитаризма, овај термин и рад тих служби се могао свести пре свега на безбедност, тј. очување и заштиту државног апарата, што представља само један елемент у значењу појма држава.

Али, који термин после свега прихватити, а да не направимо нову пометњу, пошто је у том делу направљена велика збрка, јер уз све ове називе имамо и кованице попут „безбедност националних држава“ (Гризолд, 29) – што је у складу са сличним одређењима у западној литератури „*Nation–state security*“, или национална безбедност државе и сл., а што се опет изједначава са националном или државном безбедношћу.²⁰³

Сматрамо да је лакше поистоветити државну и националну безбедност у појединим државама које се системски у својим уставима, одређују се или као грађанске (нпр. У САД се сматрају припадницима америчке нације – американцима сви држављани САД, без обзира на рецимо, етничку или верску припадност). Међутим, у традиционалним системима европских држава, ово питање је знатно сложеније (иако на пример, у случају Француске, припадницима француске нације – французима се сматрају сви држављани француске, без обзира да ли се ради о староседеоцима, или досељеницима нпр. из афричких провинција, без обзира на етничку припадност). Ипак, у Европи је сложенија ситуација, а посебна тешкоћа и даље остаје термилошко значење придева „национални“.

Из свог овог разматрања, видимо да се национална безбедност у већини теоријских радова (нарочито у периоду хладног рата) означавала као војна безбедност или спољна безбедност државе. То је свакако имало смисла јер се то односило на вредности попут територијалног интегритета, суверенитета (независности) и сл. Али, како сам термин онда није адекватан, било би боље да када се издваја само војни или спољни аспект безбедности државе користе називи „војна безбедност“ или „спољна безбедност“, јер национална безбедност асоцира

²⁰³ Кегли и Виткоф сматрају да из присутности Вестфалског система потиче терминологија која се користи за описивање основних јединица у међународним односима, па мада се израз „национална држава“ често користи у истом смислу као „држава“ или као „нација“, то су технички три различита термина. Држава је правно лице са сталним становништвом, јасно дефинисаном територијом и влашћу способном да реализује суверенитет. Нација је скуп људи који се на основу националне, језичке или културне сличности осећају припадницима исте групе. А израз „национална држава“ подразумева приближавање између територијалних држава и психолошке идентификације људи унутар њих. Али, овде треба бити опрезан, јер скоро и да нема држава које обухватају само један народ. Упореди: **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., str. 121.

на унеколико шири скуп вредности државе. У исто време, видели смо да се као синоним користио термин државна безбедност, што је, по тумачењима, уствари иста ствар. Међутим, по источној школи мишљења, државна безбедност се користила и за безбедност државне власти (елите на власти, режима) – што је у ствари злоупотреба термина. Ипак, на бази свих ставова, овде би понудили и предлог, да је адекватније коришћење термина „државна безбедност“ када је референтни објект заштите држава, него што је то термин „национална безбедност“, јер барем у српском језику овај други термин више асоцира на безбедност нације.²⁰⁴ Ипак, у овом раду ћемо, зарад континуитета, употребљавати термин „национална безбедност“ (при чему је увек потребно назначити на шта се тачно односи, па још једном указујемо да подразумевамо државу као референтни објект заштите, схваћену као укупност власти, територије и целокупног становништва).

г) одређење појма националне безбедности

На основу свега изнетог, у покушају изођења адекватне дефиниције, делом би се ослонили на досадашња искуства у области националне безбедности, али пре свега на савремену ситуацију, где државе делују у међународном систему, који не познаје тврде Вестфалске норме, већ се мора уважити глобални, универзални развој који све већи акценат даје и другим нивоима безбедности (пре свега безбедности појединца, друштвеној, глобалној безбедности), а који још увек нема право концептуално и системско решење за ове нивое безбедности. Ту се национална безбедност мора редефинисати и показати или не, своју вредност кроз проширивање листе државних интереса универзалним интересима/вредностима.

Такође, дефиниција би требала да представља спој и уважавање теоријских домета и реалистичке и либерално-институционалистичке школе у сагледавању националне безбедности. Наравно, термилошка прецизност дефиниције не сме бити доведена у питање, и реч је о држави као референтном објекту. И на крају, обзиром да смо констатовали да су државни интереси променљива категорија, то

²⁰⁴ У српском језику, термин „национална безбедност“ требало би да означава безбедност нације – што би спадало у оквире нивоа безбедности друштва.

свакако утиче и на отвореност дефиниције националне безбедности, јер конкретне околности и време треба да буду коначни судија о вредностима чији би губитак или смањење представљали неподношљиву штету.²⁰⁵

Дефиниција треба да обухвати јединство теорије, система и функције, али овде би истакли и да не можемо тумачити схватање националне безбедности као стања, под којим би се подразумевало да значи, не постоје опасности основним вредностима и интересима појединаца, друштва и државе у односу на сложене унутрашње и међународне односе. Како и Димитријевић констатује, „ретко постоји општа увереност да је стање потпуне безбедности постигнуто, она се најчешће формулише као циљ, као старање да се стекне сигурност да ће основне вредности политичке заједнице бити очуване. Отуда овај појам добија нормативну вредност идеала, стално бар за педаљ помакнутог испред стварности. То јасно изражавају ватрени патриотски писци – обично десне оријентације – када тврде да је национална безбедност обавеза сваке владе“.²⁰⁶ Обзиром да такво стање никада није постојало у апсолутном смислу, овај аспект се строго узевши, не може уврстити у дефиницију, евентуално се посматра као циљ, а сагледавају се интереси/вредности који се штите, активности, субјекти, да би се евентуално том циљу приближило.

Сматрамо да елементе које треба садржати појам националне безбедности можемо извући из многобројних одређења, при чему ови елементи нису увек присутни у свим дефиницијама, али би њиховом синтезом могли тврдити да следећи елементи улазе у саставни појам националне (државне) безбедности, које ће служити и као категоријални појам у овом раду:

- **Очување и заштита државних вредности/интереса** по традиционалном схватању (пре свега виталних – који су по природи дефанзивни), и по

²⁰⁵То назначава McNamara правећи аналогију са потребом да се увек поновно дефинишу стандарди живота. Наведено према: Димитријевић, Војин, *op. cit.*, стр. 28.

²⁰⁶ Упореди: Димитријевић, Војин, *op. cit.*, стр. 34.

проширеном схватању кроз обухват других нивоа безбедности, али и кроз друге видове деловања за остваривање осталих специфичних интереса;²⁰⁷

- **Актери су субјекти система националне безбедности државе** (политичка тела за креирање политике и безбедносне институције - субјекти система националне (државне) безбедности су пре свега они којима је приоритетна надлежност заштита виталних интереса, па су у срцу система обавештајне институције, али и војска, делимично полиција, и остали, и у овом случају и систем спољне политике, у оној мери када се део активности односи на заштиту ових вредности споља (иако је то један од кључних интереса и спољне политике);
- **Исход као очекивано стање безбедности** (реализација одговарајућим средствима и поступцима према било ком облику угрожавања заштићених интереса/вредности, с тим, да опасности по националну (државну) безбедност су оне које угрожавају заштићене виталне интересе – то опет нису сва кривична дела, већ само одређена);
- **Арена националне безбедности је спољна и унутрашња средина** (кроз поступке који се везују за редовно стање (релативни мир), и поступке у ванредним околностима и ратним условима, јер се интереси могу угрозити деловањем и споља и изнутра);

Следи да **национална безбедност представља очување и заштиту уставног поретка, који укључује вредности државе, које су засноване на државним интересима/вредностима (по традиционалном и по проширеном схватању) од њиховог унутрашњег и спољног угрожавања, које спроводе за то одређени субјекти система националне безбедности.**

Најзад, закључујемо да је и унутар савремених студија безбедности традиционално поимање националне безбедности задржало свој значај. Такође, видљиви су напори да се у измењеној стварности међународних односа на почетку

²⁰⁷ О вредностима/интересима по традиционалном и проширеном схватању биће речи у наредном поглављу.

21. века теоријским концептима прошире референтни објекти безбедности поред држава и на појединце, друштвене групе и међународни систем као целину.²⁰⁸ Зато треба испитати односе националне безбедности и усмерити истраживачку пажњу на више референтних објеката безбедности: појединце, друштвене групе и међународни систем.

2.3. Обухват националне безбедности државе и однос са другим нивоима

2.3.1. Безбедност појединца

Појединац, као објект заштите представља најзначајнију промену у односу на традиционалне формулације безбедности засноване на држави. Отворено је питање који су то стварни разлози у процесу глобализације довели до истицања концепта безбедности појединца²⁰⁹ у толикој мери, обзиром да се као новији концепт приметно форсира и фаворизује. Наиме, сада је за многе ауторе безбедност појединца на првом месту, или макар сагледавају овај ниво као неизоставни у склопу укупног проучавања безбедности. Ипак, брига о безбедности појединца није изум новијег датума. Треба се дакле осврнути на читав сет међународних докумената,²¹⁰ путем којих су се по етапама појединцу признавала одређена права која су ширењем свести и обавезности постајала стандард. Овде је реч о људским правима која су се ширила и развијала у компатибилности са развојем

²⁰⁸ Четири кључна питања, по Терифу, за све нивое безбедности су : Ко је референтан објект безбедности? Каква је природа опасности (шта се штити)? Ко обезбеђује безбедност? Са којим средствима се обезбеђује безбедност? Види у: **Terriff, Terry, etc., op. cit.**, p. 172.

²⁰⁹ Ни овде немамо јединствено терминолошко одређење. На пример, из поистовећивања безбедности човека са људским правима користи се и термин људска безбедност, али и термини попут индивидуална безбедност и појединачна безбедност, но, суштина је иста и односи се на безбедност човека (појединца, индивидуе); Шире о развоју и концепту безбедности појединца, види у: **Важрај, Канти**, "Human Security: Concept and Measurement", у: *Kroc Institute Occasional Paper 19*, 2000, pp. 1-64., Internet 24/06/2004, www.nd.edu/krocinst/oc_papers/op_19_1.pdf.

²¹⁰ О томе види детаљније у: **Brown, Chris**, Human Rights, in: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 599-614.; У овим документима видимо двоструки аспект слободе појединца, па тако на пример према Универзалној декларацији о људским правима из 1948. године, наводи се да се „сва људска бића рађају слободна и једнака у правима (чл. 1), и да свако има право на живот, слободу и личну безбедност (чл. 2), и да су сви једнаки пред законом (чл. 7), али се наводи да се у неким специфичним случајевима прецизно одређеним законом та права појединца могу и ускратити (чл. 29)“.

међународних односа и међународног права. И данас су људска права чврсто утемељена у међународном и државном правном поретку, али битно је нагласити да се појам безбедности појединца посматра шире у односу на појам људских права, попут односа општег и посебног.

Као што је речено, приметна је заступљеност теоретичара који у својим анализама појединцу дају централно место. Рецимо, Ричард Коен тврди да “заштита и унапређење основних слобода појединца, представља нуклеус из кога треба да се развијају сви остали облици безбедности”.²¹¹ Скоро идентичан је и став Била Мексвинија, који каже да “супротно ортодоксном гледишту у студијама безбедности (мисли се на традиционалну националну безбедност), безбедност мора имати смисла на основном нивоу појединачног људског бића, да би имала смисла и на међународном нивоу”.²¹²

Из оваквих премиса изводе се закључци који су доиста другачији у односу на правац којим су се водили традиционални теоретичари безбедности. Уједно, ови ставови су довели до тврдње да “нарушавање безбедности појединца у једној земљи данас, значи да друге земље могу сматрати да њихова безбедност слаби”.²¹³ Разлоге за овакве тврдње ови аутори виде у глобалној међузависности, јер и грађани других држава брзо сазнају да се негде нарушавају људска права, тако да је њихова заштита светски интерес.

Без обзира на то што постоје историјски докази да и раније, чак и у доба највећег апсолутизма, кршење људских права није пролазило без икаквих реперкусија и осуда бар моралне природе, а тек су савременим развојем међународних односа, међународног права, одређена права и слободе грађана прешла са државног и на међународни ниво”.²¹⁴ Путем оваквог развоја, на крају су ипак, из различитих побуда, превагнуле тежње да државни суверенитет не може

²¹¹ Коен, Ричард; Михалка, Мајкл, *Сарадња у безбедности: нови хоризонти за међународни поредак*, Удружење дипломаца центра Џорџ К. Маршал, Београд, 2005., стр. 6.

²¹² Упореди: Коен, Ричард; Михалка, Мајкл, *op. cit.*, стр. 7.

²¹³ Како то каже Коен: „Вестфалски концепт апсолутног права држава да делује унутар сопствене територије онако како њима одговара, није више прихватљив за државе либералне демократије, нити за, у све већем броју, нације унутар међународних организација као што су Уједињене нације. Концепт државног суверенитета не може бити застор иза којег ће се некажњено дешавати масовно нарушавање безбедности људи”. *Ibid.*

²¹⁴ Симић, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002., стр. 93.

бити препрека за некажњавање масовних злочина унутар државних граница. Међутим, као баланс оваквим тежњама, не требају се одбацити размишљања која критикују и под лупу стављају овај начин промоције концепта безбедности појединца. То је посебно значајно из разлога што би се овако установљен концепт заснован на безбедности појединца, могао једноставно повезати са правом на међународну (хуманитарну) интервенцију и генерално јој дати легитимитет, а што би све могло да значи да су у служби спољнополитичких поступака држава које имају и неке друге (прикривене) интересе, а свакако би довело до усложњавања безбедносне ситуације. Пошто је појединачна безбедност постала међународна ствар, постала је и део проблема националне безбедности за многе државе које је не би виделе као такву, кроз ланчани спој између појединачне, националне и међународне безбедности.²¹⁵ Но ипак, ово је пример како безбедност појединца ако је држава не штити, може да угрози државну (националну) безбедност. На пример, Комисија Светске управе у свом извештају из 1995. године подржала је реоријентацију безбедности појединца:

„Мада је неопходно да се настави подржавање права за безбедност држава, тако да оне могу да буду заштићене од спољних претњи, међународна заједница треба да заштити људе и њихову безбедност глобалном политиком о безбедности“.²¹⁶

Да би смо правилно разумели сврху концепта заснованог на безбедности појединца, приоритетно је важно дефинисати шта се подразумева под тим појмом. 1994. године у *Human Development Report* (годишње издање Програма за развој Уједињених нација -УНДП), протумачено је да је “концепт безбедности предуго био ограничено схватан: као заштита територије од спољне агресије, или као заштита националних интереса од спољних притисака, или као глобална заштита од претњи нуклеарног разарања..., било је заборављено на законите интересе обичних људи који се сусрећу са небезбедношћу у свакодневном животу”. Зато се по овом Извештају уводи категорија безбедности појединца (људске безбедности).

Аутори су у својим извештајима идентификовали седам специфичних подручја који сачињавају безбедност појединца:

²¹⁵ Види: **Buzan**, Barry, “Individual Security and National Security”, у: *Реформа сектора безбедности*, Г 17 институт, Београд, 2003, стр. 61.

²¹⁶ *Human Development Report 1993* at www.undp.org/hdro/e93over.htm., Наведено према: **Möller**, Björn, *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000, p. 3.

1) *економску безбедност* (као заштита од сиромаштва); 2) *безбедност исхране* (као приступ храни); 3) *здравствену безбедност* (као здравствена брига, заштита од болести); 4) *еколошку безбедност* (као заштита од таквих опасности које загађују животну средину и исцрпљују је); 5) *личну безбедност* (као физичку безбедност од тортуре, рата, криминалних напада, насиља у породици, употребе наркотика, самоубиства и саобраћајних незгода); 6) *безбедност заједнице, друштва* (као опстанак традиционалне културе, етничких група, као безбедност културног идентитета); и 7) *политичку безбедност* (као уживање и заштиту основних људских права и слобода).²¹⁷

У сваком случају, без обзира на ширину перспектива, јасно је да постоје облици угрожавања безбедности појединца и зато је логично и исправно успоставити заштитне механизме и за овај ниво безбедности. Наиме, претње по безбедност појединца могу се класификовати у четири облика: а) физичке претње (бол, повреде и смрт), б) економске претње (одузимање или уништавање власништва, ускраћивање приступа раду или изборима), в) претње правима (хапшења и ускраћивање основних грађанских права), г) претње положају или статусу (деградација и јавно понижење).²¹⁸

Најзначајнији и најкомплекснији однос који тишти безбедност појединца, налази се на линији појединац-држава. Разлог је тај што држава има монопол легитимне употребе силе, али тим средствима принуде држава може, зарад сопствене позиције и одржања (националних интереса), угрозити фундаментална права појединаца (својих грађана) и тиме уствари нарушити степен њихове безбедности

Анализом овог феномена бавио се Бари Бузан. Он је покушао да докаже да се појединци суочавају са много претњи које произилазе било директно или индиректно од стране државе. Такве претње, овај аутор је груписао у четири основне категорије: оне које потичу од домаћег законодавства и спровођења

²¹⁷ У: *UNDP Human Development Report*, 1994.; <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/default.cfm>;

²¹⁸ **Buzan**, Barry, *op. cit.*, р. 37.; Упореди: **Бајагић**, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд, 2005., стр. 246.

закона; оне које потичу директно од институција државе против појединаца или група; оне које потичу од борбе за контролу над државним институцијама; и оне које потичу од државне спољне безбедносне политике.²¹⁹

Најзад, недостаје само одговор на питање: ко то треба да ради, тј. ко се стара о безбедности појединца? Јер, као што смо видели безбедност појединца може бити угрожена од великог броја извора и облика угрожавања, али и од великог броја носилаца тог угрожавања (то могу бити и други појединци, друштвене групе, држава, и сл.). У вези са тим, ставови који протежирају концепт безбедности појединца, а умањују значај или не уважавају националну безбедност, доводе у питање логичност целог концепта безбедности појединца, јер у том случају имају један озбиљан недостатак. Пошто искључују систем националне безбедности због случајева угрожавања безбедности појединца, и дају наклоност глобалним безбедносним системима, то не може бити одговор чак ни на најпростију и много чешћу ситуацију, када појединац угрожава безбедност другог појединца. Дакле, ко штити безбедност ако не постоје механизми система националне безбедности? Овде се слажемо са мишљењем да на овом нивоу развоја најбоље се са својим механизмима управо систем националне безбедности може прилагодити заштити безбедности појединца.²²⁰

Међутим, и поред овог парадокса, постојање централизоване моћи – државе, се схвата као мања опасност. Јер, ма какве претње долазиле од државе, оне ће увек бити мање од оних претњи које би настале да државе нема. Примери анархије без државе подвлаче вредност државе као мање опасности.²²¹ То значи да док држава испуњава задатке држања хаоса под контролом та служба ће бити противтежа

²¹⁹ Ове тврдње, Бузан је поткрепио бројним примерима из праксе. Види у: **Buzan**, *Wagyu, op. cit.*, стр. 49-68.

²²⁰ Види о томе у: **Симић**, Драган, *Савремене теорије безбедности, Реформа сектора безбедности*, Институт Г17, Београд, 2003., стр. 27-41.; О инструментима за остваривање безбедности појединца, види у: **Вајрај**, *Kanti, op. cit.*, pp. 1-64.

²²¹ И овде треба бити опрезан, јер је историја сведок великог броја примера, где упркос мишљењу да је држава створена зарад безбедности својих грађана она је често представљала непосредну претњу за њихову безбедност. На пример, живот људи у Хитлеровој Немачкој је засигурно био исто бруталан и кратак као што је и био пре стварања државе као институције. У: **Moller**, *Vjorn, op. cit.*, pp. 27-38.

„трошковима“ државних циљева какви год они могу да буду.²²² Држава постаје механизам помоћу којег људи траже да постигну одговарајући ниво безбедности од разноврсних претњи.

Да је ово питање превише комплексно, говори нам и чињеница да осим контрадикторности ситуације где је држава истовремено и јемац и потенцијални носилац угрожавања безбедности појединца, постоји и један нови смер односа на релацији појединац-држава, али сада је реч о обрнутој ситуацији. Наиме, чести су примери да управо појединци могу угрожавати националну безбедност. Ова ситуација је такође била предмет Бузанове анализе, при чему је овај аутор идентификовао четири такве категорије које указују и на овај однос, где се појединци јављају као носиоци угрожавања националне безбедности.²²³

И најзад, још једно питање треба размотрити: какве још реперкусије безбедност појединца може имати на националну, али и међународну безбедност? Обзиром да неке вредности које су саставни део концепта безбедности појединца уживају међународну заштиту, као међународни стандард, основана претпоставка је да би евентуални случај њиховог масовног кршења могао да угрози националну безбедност. Пошто је безбедност појединца постало међународно питање, оно је такође постало и део проблема националне безбедности за многе земље које га у супротном не би препознале и уважиле као такво.²²⁴ Значи, овај део анализе подразумева троструки однос: појединачна-национална-међународна безбедност.

Статистика је неумољива када говори о учесталости појаве угрожавања људских права широм света.²²⁵ Како се свет „скупио” у процесу глобализације,

²²² **Buzan**, Barry, *op. cit.*, стр. 49-68.

²²³ Прво, појединци могу да постану безбедоносни проблем по законима у сопственој држави, као убице, терористи, сепаратисти и револуционари свих врста претњи према држави. Друго, проблем за националну безбедност је улога коју грађани могу да играју као пета колона у подржавању неких туђих државних интереса. Трећа импликација безбедности појединца на националну безбедност лежи на мноштву политичких притиска и принудама које носе грађани према држави. Суштина овог притиска лежи, не у директним претњама држави или влади, већ на утицају да јавно мишљење делује на државну политику или од ограничења државне способности да обликује јавно мњење у свом сопственом праву. Четврто је улога коју појединци играју као лидери земље. Свака од индивидуа има свој или њен сопствени универзум безбедносних брига и схватања, и то је део рада историчара, новинара, да би одрадили утицај овога на државну политику. У: **Buzan**, Barry, *op. cit.*, стр. 49-68.

²²⁴ **Buzan**, Barry, *op. cit.*, стр. 49-68.

²²⁵ Као што наводи Међународни комитет за интервенције и државни суверенитет у свом извештају од децембра: милиони људи су остављени на милост и немилост грађанским ратовима, побунама,

такви призори су доступни свима, и грађани једног дела света веома брзо сазнају да се догађа повреда људских права у неком другом делу.

Питање које је данас на дневном реду, а чији одговор би могао да утиче на промене контуре међународног система је да ли међународна заједница (друге државе) треба да предузму мере (чак и војне) да би заштитили безбедност појединца у некој држави, пре свега у последњем елементу безбедности појединца – заштити основних људских права и слобода. На нивоу међународне заједнице приметно је да је брига за остваривање ових права заузела високо место, али велика забринутост се испољава по питању како реаговати у циљу њихове заштите. Договор о томе у каквим конкретним условима међународна заједница има обавезу да реагује, делује и интервенише да би заштитила људска права и помогла оштећеним појединцима, тек треба да буде постигнут. Ово се посебно односи на могућност војне интервенције (тзв. хуманитарне интервенције),²²⁶ али међународна заједница још увек није донела такав законски систем који би регулисао правила хуманитарне интервенције ради заштите цивила. Уколико се буде стало на становишту да треба прихватити интервенцију у циљу заштите људи, укључујући ту и могућност војне интервенције, остаје императив да међународна заједница утврди доследне, поуздане и применљиве стандарде по којима ће се управљати државна и међудржавна пракса.²²⁷

државним репресијама и сломовима. То је очигледна и непобитна стварност, која се налази у средишту свих проблема с којима се суочава овај Комитет. Види у: **Kegli Jr.**, Čarls V., Vitkof, Judžin R., *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., стр. 387-390.

²²⁶ Хуманитарна интервенција је примена мировних трупа страних земаља или међународних организација ради заштите угроженог становништва од тешког кршења њихових људских права и масовног уништења. То подразумева низ једностраних или заједничких мера које предузима међународна заједница у циљу пружања помоћи становништву одређене државе, које проживљава неприхватљиву и дуготрајну људску патњу проузроковану елементарним непогодама, намерном политиком владе или сломом државе. **Kegli Jr.**, Čarls V., Vitkof, Judžin R., *op. cit.*, стр. 388.

²²⁷ Упореди текст из наслова „Безбедност појединца“, и види шире о појединачној безбедности у: **Маринковић**, М. Немања, Однос појединачне, државне и међународне безбедности у контексту људских права, *Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011., стр. 203-222.

2.3.2. Безбедност друштва

Проширивање студија безбедности на ниво безбедности друштва²²⁸ заслуга је представника тзв. Копенхагенске школе.²²⁹ Они се залажу за прихватање друштвених колективитета као могућих референтних објеката безбедности. *Замисао безбедности друштва односи се на очување идентитета различитих друштвених група.* При томе је највећа пажња посвећена третирању друштвених колективитета у односу на националну и етничку припадност, религију, пол и сл. Ова школа је, између осталог, критикована због привилеговања одређених врста идентитета пре других, у првом реду националног и етничког.²³⁰ Осим тога, и сам начин на који они схватају безбедност друштва није без својих проблема. Наиме, друштво и идентитет узимају се као унапред дати пре него што су успостављени. Као додатак томе, разлика између друштва и друштвених група није јасна, нити је јасно како друштво артикулише и изражава свој идентитет,²³¹ јер је идентитет тешко једном и заувек тачно одредити. У сваком случају радови Копенхагенске школе о безбедности друштва представљају значајан покушај да се укаже на неке значајне слабости у постојећим теоријама безбедности.²³²

Основни разлози третирања друштва као референтног објекта безбедности у укупном проучавању студија безбедности, огледају се у чињеници да традиционални концепт националне безбедности није био у могућности да равномерно осигура безбедност друштвеним групама у својој првенственој бризи за безбедност државе. Ово је делом разумљиво, јер уочавањем разлога за успостављање заштите за државу и за друштвене групе видимо очигледне разлике.

²²⁸ За овај ниво безбедности користе се и називи попут социјетална, друштвена безбедност;

²²⁹ Главни представници копенхагенске школе (*Copenhagen Peace Research Institute*) су: Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre;

²³⁰ Са те стране, ако нацију третирамо као објект безбедности, онда термилошки не би било неисправно да се за овај облик користи синтагма – национална безбедност (пре него када нам је објект безбедности држава).

²³¹ Да ли је то преко политичких партија или покрета, или преко организацијских структура са атрибутима државе? Концепт безбедности друштва је подтеоризован и нејасан у овом смислу и стога је тешко операционализовати га. Поред тога као што је Бил Меквини тврдио, концепт идентитета који је усвојила Копенхагенска школа је дубоко проблематичан и не успева да обезбеди адекватно разумевање повратних односа између идентитета и интереса. Упореди: **Hyde-Price**, Adrian, *Beware the Jabberwock!*, у: *Europe's New Security Challenges*, Lynne Reinner Publishers, London, 2001, pp. 27-54.

²³² **Hyde-Price**, Adrian, *op. cit.*, pp. 27-54.

Као што смо видели, безбедност у крајњој инстанци значи опстанак. Опстанак за државу пре свега значи очување суверенитета, јер ако престане да буде суверена, престаће да постоји као држава и субјект у међународним односима. Дотле, за друштво опстанак значи очување идентитета. Јер ако друштво нема више своје “ми”, оно више не може да опстане као такво. Или како то оцењује Териф: “друштво треба да се обезбеди од утицаја који угрожавају људски осећај за самоспознајом”,²³³ а то могу да буду религијски и национални идентитет, језик, култура, обичаји и сл. Безбедност друштва је безбедност друштвених колективитета по различитим основама, која подразумева његову способност да опстане и задржи свој суштински карактер под измењеним условима и могућим или стварним претњама.²³⁴

Међутим, многе претње су исте и за државу и за друштво, или бар погађају и један и други објект заштите па су претње држави претње и за друштво и обрнуто. Тако на пример економски проблем је проблем националне безбедности, али може у каснијој фази да постане проблем за безбедност друштва.²³⁵ Чак и у демократским системима, где је још увек недовољно развијена процедура и одговорност, такве околности могу ићи на руку неким друштвеним групама да искористе предност демократског уређења са последицама по безбедност друштва, али и обрнуто, националистичке снаге могу да постану проблем за безбедност државе, тј. националну безбедност.²³⁶ Ризици по безбедност друштва су видљиви на сваком кораку. Религија и порекло могу бити узрок угрожавања безбедности

²³³ Terriff, Terry, etc., *op. cit.*, 1999., p.179.

²³⁴ Види: Weaver, Ole, *European Security Identities 2000*, у: Хаџић, Мирослав (ed), *Реформа сектора безбедности*, Институт Г 17, Београд, 2003, стр. 21.

²³⁵ Могуће је нпр. да настане социјално безбедносни проблем за север ако смањење ресурса на југу доведе до плимског таласа миграције на север, или миграције исток-запад. Будући да имиграционо угрожавање земаља као што је Немачка је више него маргинално погођена овим, земље на границама између севера и југа (као што је цела медитеранска регија) могу бити озбиљно погођене. Ако је довољно масивна таква миграција може зачети национални идентитет на ризик земље домаћина. Упореди: Möller, Björn, *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000, pp. 27-38.

²³⁶ “Други социјално безбедносни проблем представљен је од стране снага национализма које су ослобођене у демократским револуцијама 90-их у југо-источној европи. У наставку ово води до насилне борбе између етничких и религиозних или културних група што представља безбедносни проблем, и то кроз углавном виђене манифестације етничког чишћења. Такође прети да постане политичко безбедносни проблем који се манифестује борбом за сецесију”. *Ibid.*

друштва.²³⁷ Али, по неким студијама, чак и родне разлике могу утицати на осећај да се одређене друштвене групе по том основу осећају угроженим.²³⁸

Овакви проблеми могу имати реперкусије за однос између држава, могу се развити "традиционални" безбедносни проблеми и заједничка борба из тога постаје предмет интернационализације, нарочито у бројним случајевима где потиснута (експлоатисана) етничка група може затражити помоћ од своје матичне државе. Такође, национализам садржи ризик да бројне територијалне расправе могу бити поново распламсане. Ако се ово деси, у периоду "политичких слабости", врло је вероватно да може избити "старомодни" рат за освајање територија.²³⁹ Ово значи да социјално безбедносни дериват националне безбедности једноставно служи за илустрацију да су сви нивои у безбедносној игри међусобно повезани.

Питање је како обезбедити да по више основа различите друштвене групе буду безбедне, и да очувају свој идентитет, и да у свом ривалитету не угрожавају друге друштвене групе и друге заштићене објекте безбедности (појединце, државу) због присутних егзистенцијалних и интересних разлика. Тим путем долазимо до питања односа безбедности друштва са другим нивоима безбедности. Ово питање је значајно, посебно ако посматрамо безбедност друштвених група по националном елементу у једној држави. То значи да национална безбедност не може да осликава само једну националност (као један од елемената разлике међу друштвима), иако то има у свом префиксу.

Међутим, оно од чега друштво мора бити заштићено су утицаји који мењају на неприхватљив начин традиционалне обрасце језика, културе, удружења, и

²³⁷ "Религија је већ увелико исполитизована због својих блиских веза неким формама национализма. Неколико нација су дефинисане религиозним терминима што је такође случај са државама као што су Пакистан и Иран и обе имају префикс "Исламске републике". У том случају "стране религије" ризикују да буду виђене као претња националној кохезији. Али, и у држави која није дефинисана религиозним терминима политизација било које религије може такође бити виђена као претња што је случај у модерној Турској или Индији, и у одређеним арапским државама где радикални исламски фундаментализам прети исламским државама. Чак и у неким стабилним државама видимо овај феномен. Не у облику навода да исламске државе представљају претњу миру већ кроз друштвену безбедност Ислам (представљен миграцијама) је претња западној цивилизацији". *Ibid.*

²³⁸ „Пол може такође бити безбедносно питање о чему је било речи у разним феминистичким студијама чија је суштина да је традиционални фокус државе уведен у мушку доминацију и да је наглашавање војних средстава у вези са урођеном мушком агесијом, из тога произилази да ће стављање жена на утицајнија места довести до трајније безбедности". *Ibid.*

²³⁹ Упореди. Möller, Björn, *op. cit.*, p. 24.

верског и националног идентитета и обичаја друштва. Једноставно речено, оно од чега друштво мора бити заштитићено јесу утицаји који угрожавају урођени осећај сопственог идентитета.²⁴⁰

У руској енциклопедији социологије, каже се да безбедност друштва (социјетална безбедност) представља такво стање друштвених односа, које искључује политичке, економске, духовно клонуле појединце и друштвене групе, примену насиља и оружане силе према њима, од стране државе и (или) других друштвених субјеката за постизање својих циљева.²⁴¹

Оле Вивер каже да се дефиниција социјеталне безбедности тиче заједница заснованих на идентитету, а не искључиво нација. Под социјеталном безбедношћу, безбедношћу колектива који није држава, подразумева се ”способност друштва да опстане и задржи свој суштински карактер под измењеним условима и могућим или стварним претњама.

Теоријски концепт безбедности друштва изгледа да има неке заслуге или вредности тиме што омогућава боље разумевање одређених скорашњих и савремених феномена за разлику од традиционалних безбедносних анализа.

Питање је да ли у процесу интеграције, безбедност друштва (схваћена као очување идентитета – културног, националног, етничког, религијског, језика, обичаја) слаби и утапа се у доминантнији, или неки нови заједнички идентитет (нпр. европски), или не. Да ли је изолација можда пут да се тај идентитет очува, или опет не. Ово питање је карактеристично за Европу која је одавно закорачила у интеграције, при чему се тај интеграциони процес одвија све дубље и дубље. Међутим, видне су и неке разлике по питању ових процеса у Западној и Источној Европи.

Преламање на односу безбедност друштва – национална безбедност, најбоље се може посматрати, како је то уочио Вивер, на примеру европских држава. Овде ћемо укратко рекапитулирати његово виђење.

Најпре, Вивер сматра да безбедност друштва нема исто значење у Западној и Источној Европи. Развој интеграције на западу утицао је на функционално

²⁴⁰ Terriff, Terry, etc., *op. cit.*, pp. 169-189.

²⁴¹ <http://www.voina-i-mir.ru/Энциклопедия социологии>

о двајање државе и нације. Ту је до бар део државних надлежности пребачен на ниво Европске уније, па су доминантне нације остале без заштите своје државе. Нације у том процесу пре свега осећају опасност по свој идентитет који бива угрожен од имиграција, страних производа, идеја, међународне сарадње. У односу на ове изазове, држава се позива у помоћ, да затвори границе за досељенике, преузме заштитну економску политику, и изађе из нежељених врста сарадње. Међутим, те су државе сада у чланству Европске уније, а питања попут управљања границама, као и врсте економске политике, уређују се на нивоу Европске Уније, па се том позиву не може лако удовољити. Конкретније речено, држава не може притећи у помоћ у заштити свог националног бића а да при томе не наруши основне постулате европских интеграција. Због тога, ово постаје веома вруће питање, јер се у очима друштва-нације подгревају националистичка расположења, као исконска одбрамбена реакција од оваквих претњи по идентитет. Управо овај моменат уноси у ову причу највећу непознаницу. Наиме, потребно је дати адекватан одговор на питање – *како избећи нарушавање националног идентитета од изазова које са собом носе интеграциони процеси, а да се не скрене у национализам, и не позива држава у помоћ, да би се могли наставити развијати они за све примамљиви облици сарадње које подразумева Европска унија*. Дакле, нација нема више могућност да активира државу да управља овим проблемима јер држава више нема контролу над њима сем уколико нација не учини да држава захтева драстичније мере које руше постојећа правила и самим тим, уназађују интеграцију. Како се онда могу идентитети и културе одбранити данас? Овде Вивер даје један наизглед једноставан, али веома конкретан и адекватан одговор: “уз помоћ културе, јер ако је идентитет угрожен интернационализмом и европском интеграцијом, човек мора да појача национално осећање. Култура је постала средство политике безбедности”.²⁴²

И док на Западу, очување идентитета зависи од способности и воље нација да се уз помоћ сопствене безбедносне културе супротставе претњама по идентитет (јер би позивање државе у помоћ значило и блокирање европске интеграције),

²⁴² Вивер наглашава као пример развој ситуације у Данској задњих десет година, где уметничке изложбе и ТВ програми упорно користе изразе “данско сопство” и “дански идентитет”. У: **Weaver, Ole, op. cit.**, стр. 361-390.

дотле су на истоку Европе, сматра Вивер, држава и нација поново удружени. Ту преовладава тежња за њиховим поновним сједињењем по принципу нација-држава. То би у идеалном случају значило да свака нација треба да има своју државу и свака држава своју нацију, а подударња треба да се тичу етничких и политичких граница. Међутим, овим добијамо класичан конфликт, јер када се нација и држава не поклапају, настају несугласице око права на територију као и око мањина, граница, итд.²⁴³

Дакле, из овог прегледа могао би се извући закључак да се “Исток” мучи са проблемом национализма због покушаја сједињења државе и нације, док “Запад” излаже (нео)националним као последицу раздвајања државе и нације, зато се нације осећају све незаштићеније, јер немају државу под искључиво својом контролом.

Концепт безбедности друштва још није заживео у пракси, чак је питање да ли и постоји кохерентан склоп идеја о његовој концепцији. Али, из претходне анализе, јасни су обриси на којим основама би требао да се изгради један овакав концепт. Речено је већ да се базира на очувању идентитета (националног, етничког, религиозног, културног и сл.). Концепт безбедности друштва би се могао остварити у условима у којима друштво може самостално без директног мешања државе, и где сопственим капацитетима може решити одређене проблеме који се јављају или се могу јавити између појединих нација, етничких и верских група. То дакле значи да су држава и друштво јасно раздвојени, јер ако се друштво и држава покlope, сви друштвени (национални, етнички и економски) интереси се поистовећују са државним интересима, што би имало нове безбедносне импликације. Али, претпоставка за његову изградњу су високо достигнут ниво безбедности појединца и државе која допушта разнолике облике артикулсања специфичних групних интереса. У супротном, безбедност друштва била би само

²⁴³ Упореди: *Ibid.*

пука идеја, где би држава, зарад сопствених уских интереса, тежила да наруши, угрози вредности појединих или свих друштвених група или друштва у целини.²⁴⁴

Ово питање је интересантно јер се у условима глобализације (посебно свеукупне интеграције у оквиру Европске уније) неке националне вредности/интереси, а пре свега први и најосновнији – опстанак нације и државе (мисли се на идентитет нације – национални опстанак) можда боље могу очувати путем овог концепта. Јер како каже Вивер: “са изузетком Британије, границе сједињавања у Европској унији нису више тамо где се очекује да би требало да буду: тако да државе бране своју аутономију. Тачније, друштва су та која те границе формирају. О судбини Европске уније одлучује се мање уз помоћ дебата на тему "права државе" а више борбама за права нације. Различити ставови учествују у обликовању будућности нације: можемо ли опстати ако имамо своју сопствену државу, која нам припада у целости, или могу ли нације лако да опстану у својим личним убеђењима или чак можда и у чистијем облику, ако су, кроз интеграцију, изложене бројним контактима и контрастима са другим нацијама? Само други став ће узети у обзир интеграцију ширих размера, док ће први захтевати од државе да се врати својој нацији из тог интеграционог изазова. Али, ако нације изазивају панику, то ће узнемирити читав процес интеграције. Ако су дошле до тачке да могу да дефинишу развитак као опасност по безбедност, могуће је да ће предузети драматичне кораке, узнемирујуће за европски поредак“.

Учествовање у интеграцији Европе је процес којим безбедност друштва испливава као посебна област, раздвојена од безбедности државе. Процес интеграције вероватно зависи од воље нација да изађу на крај са овим уоченим опасностима по безбедност, уз помоћ сопствене политике безбедности културе, а не позивајући у помоћ државу (што би значило блокирање интеграције).

Овде би направили веома важну паралелу са реалистичким погледом на међународни поредак (али који се разликује у битној јединици анализе уместо државе – друштво): ако важне државе осећају да је неки поредак неприхватљив, он ће бити и нестабилан. Овде је ново то што видимо да и друге врсте субјеката, осим

²⁴⁴ Упореди: **Бајагић**, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд, 2005., стр. 253-258.

држава, могу да предузму ову делатност у циљу безбедности (не само државе, већ и нације). Различите врсте групација постају препреке за дати поредак. Али њихово, барем делимично суделовање постаје неопходно за стабилан развој.

Из ове приче, значајна је још једна порука. Реч је о томе да би било опасно по безбедност друштва заузети став да је идентитет нешто што је већ дато, и да они нису угрожени и зато не треба да се бране. Ово свакако није тачно јер и културе и идентитети могу веома брзо нестати ако нису одбрањени, што потврђује и пракса.²⁴⁵ Са друге стране, идентитет се често формира расправама о опасности. Може да се утврди, да само непотпуном безбедношћу један идентитет може бити сачуван.²⁴⁶ Овим се жели рећи да је за очување идентитета позитивно постојање извесне дозе страха да он може бити нападнут и изгубљен.

Овде изложена Виверова представа о безбедности друштва и идентитетима, је у добром делу коректна. Свакако је у процесима глобализације, а посебно у Европској унији где се догодила ближа интеграција националних држава унеколико промењена слика. Реч је пре свега о томе да превласт националног идентитета није више искључива и све је мање и мање присутна међу млађим генерацијама.

Међутим, за сад се може рећи да је ипак национална држава и даље пресудан извор националног идентитета и од великог је значаја за психолошку стабилност, што је између осталог последица начина васпитања и историје. Наиме, процес конституисања идентитета као “нас и других” је још увек пре уређен на националном него на европском нивоу. То тврди и Хенри Бохас који сматра да је национална држава и даље извор идентитета: “упркос активној улози европских институција у стимулисању (подстицању) европског идентитета, овај процес не успева на европском нивоу. Може се говорити о томе да Европска унија има заставу, химну и заједнички пасош али ови симболи, барем још увек, не преносе емотивну реакцију на грађане Европе. Заиста, национални идентитет остаје

²⁴⁵ Илустративна је и ситуација да број активно коришћених језика у свету брзо опада и сл.

²⁴⁶ Види о томе: **Weaver**, Ole, *op. cit.*, стр. 361-390.

видљивији и ближи. Осим тога, едукација, мас медији и самим тим и свест људи се још увек гради кроз призму нације (народа, државе)”.²⁴⁷ Ипак, треба бити опрезан, јер када су у питању млађе генерације, овај национални осећај све више јењава.

2.3.3. Међународна безбедност

Светски поредак се и почетком 21. века заснива на положају државе као најзначајнијег субјекта анархичног међународног система. Без обзира на промене у међународном систему, и настанак великог броја нових субјеката, државе су и даље онај изворни носилац воље. Осим тога, иако је ауторитативност државе у неким функцијама битно смањена (на пример економским), и даље је у политичком домену воља држава (па макар и посредством међународних организација) и даље доминантна. И питање безбедности држава није решено, подложне су угрожавању, како смо раније нагласили, можда не толико оним старим изворима угрожавања, колико од нових. Отуда и потреба да се осигура и међународна безбедност која како каже Гризолд: „није само збир појединачних националних безбедности, већ је целина мера, норми, вредности које се остварују кроз заједнички прихваћене међународне механизме и инструменте, који осигуравају безбедност држава на међународном нивоу”.²⁴⁸ Јер, сврха међународне безбедности није само безбедност држава, већ се треба посматрати као опште добро или вредност човечанства у смислу одсуства опасности по опстанак људске врсте. С обзиром на вишеструке светске опасности, концепт “националне безбедности” мора бити спојен са концептом “међународне безбедности”. Све до сада, већина људи је тежила да се, у циљу заштите од спољних претњи, ослони на државу, зато је међународна безбедност поље на коме се додирују спољна и унутрашња политика.

Историја међународних односа памти бројне покушаје решења ривалстава и сукоба, најпре међу организованим друштвеним заједницама (касније државама)

²⁴⁷ У: **Bohas**, Henri-Alexandre, *op. cit.*, pp. 1-24.

²⁴⁸ **Grizold**, Anton, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998., стр. 30.

које су као свој циљ имале постизање међународне безбедности.²⁴⁹ Тако су се поред класичног система заштите међународне безбедности у виду равнотеже снага, и институционалног у виду колективне безбедности, појавиле и алтернативне идеје (посебно актуелне у последње време), о облицима сарадње у безбедности - безбедносној заједници. Наиме, постхладноратовску збиљу карактерише комплексност савремене националне и међународне безбедности, али и њихова међузависност са индивидуалном. Наиме, увођењем појединца, као самосталног субјекта међународних односа, дат је печат и новом безбедносном поретку *in statu nascendi* у односу на досада познате облике.²⁵⁰ *На међународном нивоу*, стварност је традиционално освајана појмовима равнотеже снага, колективне одбране и безбедности. У оквирима тих модела национална и међународна безбедност су се заснивале на начелима оружане одбране, надметања у повећању моћи, одвраћању и слично. Међутим, за савремене концепте међународне безбедности, заједнички именилац је прелаз са овог традиционалног на кооперативни модел националне и међународне безбедности.²⁵¹

Сви досадашњи покушаји могу се груписати у оквиру две уопштене теоријске концепције.²⁵² Наиме, први модел остваривања међународне безбедности

²⁴⁹ Још од периода обликовања првих територијалних заједница – племена, односи су се заснивали углавном на вођењу ратова. Први писани документ који сведочи о регулисању односа између држава забележен је још 3100. г. п.н.е. (на каменом споменику) којим се регулишу границе између два месопотамијска града – државе Логоша и Уме. Наведено према: **Аћиновић**, Љубиша, Наука о међународним односима, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1987., стр. 20.); У каснијим историјским фазама развоја људског друштва (античко и феудално доба, нови век и савремено доба), имамо билатералне, мултилатералне споразуме о миру, пријатељству, савезу, удруживању, разграничењу, забрани употребе силе и ратовања, арбитражи, узајамној помоћи, поштовању људских права и слобода итд. У новијем периоду ту су и институционални облици међународне безбедносне сарадње, као што су Света алијанса, Лига народа и Уједињене нације. Упореди: **Гаћиновић**, Радослав, Класификација безбедности, у: *НБП*, бр. 2, Београд, 2007., стр. 11,12.; За целовиту анализу међународне безбедности потребно је упоредити традиционалне – компетитивне и савремене – кооперативне концепте уређења односа међу државама.

²⁵⁰ **Симић**, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002., стр. 15-19.

²⁵¹ О концепту тзв. кооперативне безбедности види у: **Симић**, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002., стр. 83-101.

²⁵² У ранијем периоду односи између држава су се одликовали конфликтним моделом понашања - стално надметање држава у моћи као начину да се реше међусобни сукоби и достигне властита безбедност на штету других. Када су државе увиделе да борба за моћ не побољшава њихову безбедносно стање, прешло се и на кооперативни модел – одређени ограничени облици сарадње у циљу достизања и очувања националне безбедности.

(компетативни)²⁵³ подразумевао је надметање држава у моћи. То је значило могућност да се стицањем веће моћи могу решити постојећи проблеми у своју корист, а на штету других. Међутим, пошто је ово надметање природно терало оне слабије да увећавају своју моћ разним прегруписавањем снага, та замишљена равнотежа је у ствари требала да представља гарант за безбедност. Међутим, трагична искуства, новија свест, указали су на недостатке овог модела понашања међу државама, и постепено уступали место „млађем“ моделу (кооперативном) који подразумева одређене облике сарадње у циљу очувања међународне безбедности, а самим тим и националне безбедности држава, и представља прелаз од овог компетативног модела, према савременијем кооперативном моделу заштите националне и међународне безбедности, који ће се у већој мери заснивати на сарадњи и заједничким безбедносним интересима држава.

Дакле, посматрајући ову проблематику и са становишта међународног права закључујемо да су у почетном развоју међународних односа насилна средства (нпр. рат) правно била дозвољена, а интенција је тада била да се уреде правила рата, јер је то до Првог светског рата било највише око чега се могла постићи сагласност.²⁵⁴ Међутим, у каснијем културно-цивилизацијском и међународно-правном развоју ова средства не само да су изгубила примат кључног механизма при уређивању односа међу субјектима у међународним односима, већ је интенција била на ограничењу и касније укидању права на вођење рата (осим у случају оправданих разлога за употребу силе, по Повељи УН).²⁵⁵ Тако је јачањем институција међународног права, изражена потреба и спремност субјеката у међународним односима за остваривање заједничког (универзалног) институционалног оквира за заштиту међународног мира и безбедности.²⁵⁶

Од Бечког конгреса па кроз читав један век, државе победнице су обликовале европску безбедносну структуру која је општепозната као равнотежа снага (моћи). Тај период карактерише упадљиво одсуство дугих коалиционих ратова, јер се

²⁵³ Види: **Grizold**, Anton, *op. cit.*, стр. 39.

²⁵⁴ Види шире о томе у: **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 593-596.

²⁵⁵ Опширније у: **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 593-596..

²⁵⁶ **Grizold**, Anton, *op. cit.*, стр.12.

успоставила таква равнотежа да би се неко тешко усудио да озбиљно угрози такву једначину, до момента када би економским и другим разлозима она превагнула на једну страну. Дакле, тај период је имао одлике које су касније биле узрок бурних догађаја на међународној сцени, пре свега од 1914. године.²⁵⁷ Наиме, као баланс у игри равнотеже моћи, Велика Британија је искористила прилику да загосподари морима, и постане водећа колонијална сила која је прва кренула у индустријализацију. По објашњењу Пола Кенедија, управо у овој економској димензији леже разлози који су преокренули светску моћ са оних „старих” европских сила, на земље величине континента (САД и СССР) које су имале и ресурсе који су олакшали и убрзали процес индустријализације код њих, што је у крајњем увећавало и њихову војну моћ.

Равнотежа снага подразумева, у својој суштини, истовремено постојање већег броја (најмање два) носилаца моћи, што ствара претпоставку о уравниотежењу сличних капацитета моћи. Овакав концепт упућује на ситуацију у којој једна или више држава настоје своју позицију изједначити у односу на другу државу или групу држава. Под равнотежом снага најчешће се подразумева: одређено стање у међународним односима где постоји приближно иста снага држава или савеза држава; одређена политика или циљ коме државе теже; и сила као главна полуга међународног деловања, што су све симболи тзв. реалистичке политике држава за разлику од тзв. идеалистичке политике.²⁵⁸

Разлике се јављају кад треба установити механизам који доводи до равнотеже, када треба утврдити како функционише систем равнотеже снага. Постоје три главне групе гледишта. По првој систем функционише аутоматски, по другој спонтани процес коригују државе – балансери, а према трећој теорији

²⁵⁷ Види о томе детаљније у: **Кисинџер**, Хенри, *op. cit.*, стр. 59-167.

²⁵⁸ Кенет Волц сматра да је у систему равнотеже снага кључно остварење два циља: 1) *очување свог опстанка* - минимални циљ, и, 2) *успостављање доминације над другима* - максимални циљ, што настоје остварити унутрашњим напорима (повећањем сопствених потенцијала) и спољним напорима (јачањем свог савеза и смањивањем моћи супротног савеза). Тежња за равнотежом је аутоматска, без обзира да ли државе свесно или несвесно теже успостављању равнотеже или доминацији. Види: **Waltz**, Kenneth N., *Balancing Power: Not today but tomorrow*, in: Art, Robert R., Jervis, Robert, *International Politics: enduring concepts and contemporary issues*, New York: Longman, 2003, pp. 484-493.

равнотежи би требало да теже све државе које учествују у међународним односима.²⁵⁹

Но, ипак систем равнотеже снага је ипак спречавао рат међу великим европским силама, али не и у целом међународном систему, где је рат био стално присутан. Систем равнотеже моћи распао се с Првим светским ратом, и његовим последицама (распад империја).

Друга група концепата, у ширем смислу се може убројати у моделе „сарадње“, иако ту постоје разноврсни облици (билатерални модел сарадње, колективна одбрана, колективна безбедност и безбедносна заједница). Основне идеје сарадње у безбедности, могу се анализирати из приступа који дају Коен и Михалка,²⁶⁰ при чему одређују да сарадња у безбедности подразумева „заједничко настојање држава, међународних организација и недржавних чинилаца да повећају своју безбедност као одговор на заједничке претње и изазове. Иако два аутора имају различита мишљења, јер Коен сматра да је сарадња могућа само међу државама које имају исте вредности, док Михалка сматра традиционалније, да је сарадња пре ствар заједничког интереса, него поштовања истих вредности“.²⁶¹ Сарадња подразумева и институционализацију, јер у анархичном систему, по Базану, може постојати највише „ограничена сарадња“, тј. ограничени облици сарадње „с циљем увећања моћи у односу на познатог противника“. Таква сарадња се заснива на „себичним интересима“ који не подразумевају вредносну блискост између држава савезница и свест о заједничкој будућности, као значајним условима за заједничко старање о безбедности. У анархичном систему државе су, у трагању за безбедношћу, показивале сву незаситост јер је опстанак био њихов највиши циљ.

²⁵⁹ О томе шире: **Nye**, Joseph S. Jr., *Understanding International Conflicts*, Harvard University, Third Edition, 2000, pp. 147-163.; **Dunne**, Tim; Schmidt, Brian, Realism, in: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 141-159.; **Димитријевић**, Војин, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973., стр. 51-53.; **Grizold**, Anton, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998., стр. 55,56.; **Kegli**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *op. cit.*, стр. 758, 760; 753-803.

²⁶⁰ Види у: **Wither**, James K., Saradnja u bezbednosti, u: *Bezbednost i društvo*, Udruženje diplomaca centra Džordž K. Maršal, br. 1, 2005, str. 18-30.

²⁶¹ **Wither**, James K., *op. cit.*, str. 19.

Суштински, сарадња у безбедности је: политичка пракса мирног понашања у сукобима, не само избегавањем насиља или претњи, већ активним залагањем за преговоре и тражење нових практичних решења, као и обавезивањем за предузимање превентивних мера, и поверење²⁶² које је кључни услов изградње сарадње у безбедности – развијање узајамног поверења јер, по Кеглију, „сваки облик мирне сарадње међу људима првенствено се заснива на међусобном поверењу”.²⁶³

Изоштравањем схватања међународне безбедности доћи ћемо до закључка о бројним дубоко скривеним разлозима о специфичним схватањима међународне безбедности код неких држава. Тако неки сматрају да ово стање у међународним односима мора да буде „заковано”, и да се ни у ком случају не може мењати затечено стање и постојећи поредак. На супротној страни су они којима је довољно да наступи повреда људских права, и то је довољно оправдање и разлог да угрозе националну безбедност државе, а кроз то и међународну безбедност. Пошто је пак таква оцена заснована не само на праведности односа између држава него и на праведности односа између појединаца, схватање међународне безбедности ће се увелико разликовати у различитим срединама.

На основу тога, чини се правилним став који по овом питању заузима В. Димитријевић, који сматра да међународна безбедност зависи од степена сагласности који се може постићи о вредностима. Као формулу за постизање

²⁶² У овом контексту, битна су два типа поверења: 1) ”поверење на бази реципроцитета” (reciprocity-based trust) – ограничени облик поверења (Реципроцитет - узвраћање истом мером на реакције друге стране, мада не мора по правилу акција једне стране увек произвести реакцију друге стране; и 2) ”поверење засновано на бази заједничког идентитета – дубљи-шири облици поверења. О мисијама превентивне дипломатије види у: **Gareth, Evans**, Cooperative security and interstate conflict, у: *Foreign Policy*, Autumn 1994, No. 96, pp. 3-18.

²⁶³ Шире о сарадњи у безбедности, види у: **Gareth, Evans**, Saradnja u bezbednosti i sukob unutar države, у: *Bezbednost i društvo*, Udruženje diplomaca centra Džordž K. Maršal, br. 1, 2005., str. 7-17. (9-12); **Mihalka, Michael**, Saradnja u bezbednosti u 21. veku, у: *Bezbednost i društvo*, Udruženje diplomaca centra Džordž K. Maršal, br. 1, 2005., str. 68-76.; **Mihalka, Michael**, Cooperative Security in the 21st Century, *Security and Society*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 1-55.; Шире о безбедносној заједници, сарадњи у безбедности и заједничкој безбедности у Европи, види у: **Симић**, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002., стр. 45-50; 83-131. Шире о колективној безбедности, 66-71, безбедносној заједници, види у... стр. 261-272; сарадњи у безбедности: **Бајагић**, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд, 2005., стр. 66-71; 261-272; 299-315.

међународне безбедности и у случају када се на дневни ред поставе питања територијалног интегритета, суверенитета, али и људских права и слично, сматра се да се ради искључења вероватности употребе опасних оружја и средстава (у шта спада и њихова забрана, али не само она) као минимални захтев мора поставити омогућавање динамичног међународног поретка, поретка који допушта, прихвата и подноси мирну промену. Свет није безбедан ако се не може побољшати, али исто тако није ни сигуран ако за ту сврху и ради решавања сукоба и спорова који при том настају нема на располагању свима доступна, непонижавајућа и ефикасна средства.²⁶⁴

Осим тога, често се догоде ситуације да неке државе прикажу своје националне интересе као међународне. Што је најгоре, томе су често склоне „велике силе”, које, узгред имају и највећу одговорност за међународну безбедност, и које због својих склоности да универзално делују, сопствено деловање стављају под плашт међународног. Погледајмо шта је о могућности злоупотребе и кривотворења међународне безбедности рекао Димитријевић:

“Велике силе су често своје деловање покривале уверавањем да је нуклеарни рат опаснији од неког другог и чињеница да би сукоб између њих био много разорнији од конфликта између мањих држава. Стога се лако рађа утисак да је дозвољено учинити све, и на било чији рачун, што отклања тај сукоб између великих тако да се највећи део међународног друштва доводи у стање небезбедности ради царавања неке више сигурности, у ствари слободног кретања великих сила. Као пример пада на памет Минхенски споразум од 1938. године, када је у име тобожње међународне безбедности (отклањања неизвесног зла, рата између великих) жртвована безбедност Чехословачке (извесно зло, окупација и негирање територијалног интегритета, самосталности, па и опстанак једне државе) и тиме изазван слом свих вредности, опште осећање панике ради сумњивог и краткотрајног мира неколико већих држава”.²⁶⁵

Сасвим је логично да се у зависности од адекватних историјских периода (прилика и околности) и степена развоја различито тумачила и међународна безбедност. Уопштавањем бројних теоријских конструкција, могу се изоловати два

²⁶⁴ Види у: Димитријевић, Војин, *op. cit.*, стр. 48.

²⁶⁵ *Op. cit.*, стр. 44-48.

општа модела, која представљају значење међународне безбедности и објашњавају нам шта она представља.

Први модел би подразумевао да је заправо међународна безбедност просто збир појединачних националних безбедности држава. То је значило очување статуса кво, и било је свеједно какве су државе које се штите и свеједно је какав је свет у коме оне постоје. Према овом схватању може се рећи да је национална безбедност заправо само предзнак национални у међународној безбедности. Овај став добро илуструје схватање Едуарда Бенеша, који је сматрао да “идеја међународне безбедности изражава урођену жељу сваког народа, сваке државе, да буде осигурана од опасности, агресије и почива на извесности да држава неће уопште бити нападнута или да ће у случају напада добити брзу и ефикасну помоћ других држава”.²⁶⁶ Овакав став везује се и за концепте који означавају начин организовања безбедности на међународном нивоу (међународне безбедности), путем којих су покушале очувати те вредности. То су били пре свега компетативни концепт – равнотежа снага, и касније “старија” варијанта кооперативног концепта – колективна безбедност (и њен другачији лик колективна одбрана). Они су се заснивали на удруживању снага. Јер, у случају удруживања ка равнотежи снага, то је требало да буде гаранција да ће се очувати међународни мир (што је у пракси демантовано), и у случају удруживања снага ради стварања у сваком моменту надмоћне коалиције против агресора (што је такође из разних разлога показало своје недостатке).²⁶⁷

Међутим, ниво међународне безбедности показује сву компликованост и слојевитост међународних односа, кроз интеграцију, фрагментацију и

²⁶⁶ У: Dictionnaire Diplomatique, Т. II, Paris, p. 696.; Наведено према: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр. 44.

²⁶⁷ *Равнотежа снага* је била у дужем временском периоду циљ коме су државе тежиле по својим националним безбедносним политикама. Равнотежа снага је представљала механизам за осигуравање мира и безбедности у међународним односима, путем које су државе чак и у непријатељском међународном окружењу покушале очувати своју националну безбедност, тако што су ограничавале моћ других држава међусобно. Међутим, нови елементи у савременом свету, и радикалне промене у међународној заједници последњих година, у много чему ограничавају успешност међународне стратегије равнотеже снага.

Систем колективне безбедности (под окриљем УН) био је добар искорак у односу на равнотежу снага, али и у њему ипак још увек има елемената одвраћања и међусобног такмичења држава, које своју безбедност осигуравају на рачун других.

глобализацију, ту се изражава стање војно-политичких, економских и других односа међу државама. Зато кроз међународну безбедност морају успоставити све мере које обезбеђују опстанак свих држава, што је темељни услов опстанка и развоја међународне заједнице.²⁶⁸

По другом моделу, у коме се наглашава потреба разликовања међународне и националне безбедности, илустрована је ставом Гарнета, који налази да је међународна безбедност уствари безбедност међународног друштва у целини, безбедност колективитета држава, да нема разлога да се поједине државе не осећају угрожене иако међународно друштво у целини ужива у осећању безбедности, или да безбедност појединих држава може да буде у нескладу или са безбедношћу међународног друштва у целини или неких његових делова. Према овом аутору, дакле, међународна безбедност није прост збир националних безбедности. Зависно од хијерархије вредности, једна безбедност може се жртвовати ради друге.²⁶⁹

У литератури се ретко могу пронаћи класичне дефиниције међународне безбедности,²⁷⁰ за разлику од теоријских разматрања, објашњења концепата и сл. У покушају одређења међународне безбедности прихватљива је дефиниција понуђена у руском речнику рата и мира: „Међународна безбедност је систем међународних односа, заснованих на поштовању, од стране свих држава, општепризнатих принципа и норми међународног права, искључујући као решење спорних питања и несугласица међу њима, примену силе или претње“.²⁷¹

²⁶⁸ Упореди: **Grizold**, Anton, *op. cit.*, стр. 12, 13.

²⁶⁹ Упореди: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр. 44,45.

²⁷⁰ Нпр. једну такву дефиницију нуди Гаџиновић: „Међународну безбедност можемо дефинисати као стање слободе и правде на глобалном нивоу, у коме се све чланице међународне заједнице и сви појединци осећају безбедним и сигурним, стање у коме постоје изграђени ефикасни механизми заштите националних држава од свих облика угрожавања и угрожености њихове безбедности“. У: **Гаџиновић**, Радослав, Класификација безбедности, у: *НБП*, бр. 2, Београд, 2007., стр. 16.

²⁷¹ Принципи међународне безбедности подразумевају постојање мирне коегзистенције, обезбеђење исте безбедности за све државе, сачињавање реалних гаранција у војној, политичкој, економској и хуманитарној области, не допуштајући трку у наоружању у свету, обуставу испитивања свих нуклеарних оружја; распуштање војних групација, безусловно уважавање права сваког народа, праведно политички регулисати међународне кризе и регионалне конфликте, јачање поверења међу државама; изrada ефективних метода за борбу против међународног тероризма; искорењивање

2.3.4. Глобална безбедност

Овде анализирамо основне промене у схватању безбедности које су нус-продукт глобализације. У промењеној структури међународног система безбедност је постала недељива. 350-годишња доминација концепта националне безбедности је доведена у питање, јер границе не представљају штит од опасности које свима прете (нпр. еколошке и нуклеарне катастрофе). Из такве визуре, тврдња глобалиста је да државе не само да не могу свет учинити безбедним од глобалних изазова и претњи, већ су и саме извор претњи по глобалну безбедност.

Заступници традиционалних гледишта, побијају све ове аргументе, тврдњом да глобални безбедносни систем не постоји, и да су државе најбоље опремљене (демократским легитимитетом, инфраструктуром) да одговоре и глобалним изазовима и претњама.

Треће гледиште представља компромис – глобална безбедност је заједничка свима, и саставни је део националних интереса/вредности, поред традиционалних.

Значајна промена у свету дешава се отприлике од шездесетих година XX века на овамо, а појам глобализације је добро описује, и поред наведене примедбе у погледу коришћења овог термина. У смислу у ком се овде користи, реч глобализација се односи на процесе који доводе до одвајања многих друштвених односа од територијалне географије, тако да се људски живот све више одвија у свету као јединственом месту. Ову идеју можемо илустровати ставом да у доба глобализације сви смо свима суседи (не географски али практично). На пример, по слободном уверењу би могли тврдити да нам је Америка свима сусед ако посматрамо кроз призму продора привреде, технологије, културе, па и војног присуства у крајњем случају.

Важно је знати и следеће: глобализација обухвата све области друштвених односа, али са различитим интензитетом. Економски глобализам,²⁷² па и културни

геноцида, пропаганде фашизма; искључење из праксе свих облика дискриминације, неприхватање економских блокада и санкција (без препоруке светске заједнице); увођење новог економског поретка, обезбеђујући једнаку економску безбедност за све државе; Поштовање Повеље УН и „механизма“ колективне безбедности; Види: http://www.voina-i-mir.ru/международная_безопасность

²⁷² Економска глобализација би значила да је светска економија или барем глобализовани део ње интегрисан. Са интеграцијом свет би изгледао као велика држава. Али, економска тржишта и

глобализам су области које су на добром гласу, углавном од земаља глобалног севера. Међутим, оно што је у овом истраживању од примарног значаја јесте испитивање глобализације у области безбедности.

Са глобалног нивоа, поглед на безбедност се у многоне разликује. Ова другачија визура, сама по себи не би представљала проблем, тј. могла би заузети своје место у склопу укупног проучавања студија безбедности. Међутим, проблем искрсава у тренутку када се „новим таласом” подривају досада етаблирани и институционализовани нивои безбедности. И заиста, многи коментари заговорника глобалне безбедности указују на све мање одговарајућу примену концепата националне и међународне безбедности, у корист ембрионалног појављивања глобалне безбедности. Теоретичари тог профила (школа глобалног друштва)²⁷³ су усмерени више на глобалну заједницу неголи на националне државе. Они сматрају да је један од најважнијих трендова на крају двадесетог века, широки процес глобализације који све више преузима водећу позицију. Представници овог мишљења оправдавају своје ставове указивањем на чињеницу да процес глобализације доноси нове ризике и опасности. Ово укључује ризике повезане са таквим стварима као што су слом глобалне економије, глобално загревање, или глобално уништење (нуклеарни сукоби и незгоде). Ова претећа угрожавања безбедности су на планетарном нивоу и конципирају се углавном као дешавања која су изван моћи државе. Само развој глобалне заједнице, они верују, може адекватно изаћи са овим ризицима на крају.²⁷⁴

Међутим, питање глобалне безбедности још увек није ни термилошки, чак ни концептуално, а још мање системски решено. У овом тренутку, глобална

економски интереси не могу обавити функцију владе. Интеграција захтева и подразумева да влада штити, усмерава и контролише. О значају држава, Волц каже следеће: „није међузависност произвела светске догађаје од 1989-91. године, већ је то узроковао пад једне од две великих светских сила, политички догађај. Тако је најважнији догађај у међународној политици објашњен као разлика у способности држава”. У: **Waltz**, Kenneth N., *Globalization and Governance*, у: *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York: Longman, 2003, pp. 354-365.

²⁷³ Као главни представници истичу се: *Mary Kaldor, Ian Clark, Martin Shaw*

²⁷⁴ **Baylis**, John, *International and global Security in the post-cold war era*, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, 2001, p. 269.

безбедност представља само замисао, која нам (према различитим теоријским конструкцијама) представља модел другачијег уређења света од досадашњег, а што је условљено измењеном природом међународних односа и различитим облицима савремених безбедносних проблема. Проблеми који су сада на топ листи су пре свега еколошки проблеми, унутрашњи сукоби праћени угрожавањем људских права и регионалним ширењем криза, и ширење нуклеарног оружја, а од 11. септембра и глобални тероризам (проблем који преузима примат и мења окоснице међународног поретка, а утиче и на промену у стратегијама националне безбедности код већине држава). Ови проблеми су изван националних оквира, и показују висок степен међузависности, па би глобалном безбедношћу требало заштитити дугорочне интересе људске врсте и њихову везу са природом, пре него уже националне интересе влада и држава (суверенитет, територијални интегритет и сл.). Запажајући кораке који се чине у том правцу (пре свега по питању борбе против тероризма), за сада би могли извести закључак да глобална безбедност у овом тренутку пре представља замисао, него реалност (још мање некакав „дејствујући” механизам). Али, и та замисао доноси један изазов теорији да разради концепт светских (глобалних) интереса око којих би се могао постићи универзални консензус, а који би омогућио контролу и арбитражу у сукобима око националних, субнационалних и транснационалних интереса који могу угрозити безбедност глобалне заједнице. Аналогно концепту националних интереса на нивоу државе, и концепт глобалних интереса би требало да понуди листу онога што је добро, односно лоше за свет. Премиса на којој би се такав концепт засновао била би да су глобални интереси начелно примарни над националним, регионалним, али и економским, политичким и другим посебним интересима.

На овом месту сада, било би упутно указати и на *природу и врсте претњи* које би биле у домену надлежности глобалне безбедности. Међутим, треба бити опрезан, јер нису све теме о безбедности глобалне, нити су сва глобална питања проблеми безбедности. Поједини аутори су покушали да дефинишу које све објекте заштите обухвата глобална безбедност. Тако је Младен Бајагић, систематизујући размишљања неколицине аутора, дошао до закључка да глобална

безбедност обухвата: нуклеарну безбедност, еколошку или безбедност животне средине, људску безбедност, биолошку безбедност, и међународну безбедност.²⁷⁵

Озбиљан недостатак теорије глобалне безбедности је што не пружа реалан одговор на *питање субјекта који би штитили овај ниво безбедности*, нити на питање средстава и начина којима се она може достићи. За разлику од глобалиста, постоје и аутори (на пример Richard Falk, Hedley Bull, Ian Clark) који не виде државу као сметњу глобалној безбедности. Чак шта више, они сматрају да „државе поседују неопходна, драгоцену искуства, знања и средства којима уз претходну политичку вољу могу делотворно одговорити на глобалне изазове и претње безбедности”²⁷⁶ Овде се слажемо са мишљењем да на овом нивоу развоја најбоље се са својим механизмима управо систем безбедности државе може прилагодити заштити безбедности појединца.²⁷⁷

Такође, и питање којим *начинима и средствима* се може достићи глобална безбедност представља проблем и енигму за глобалисте, бар у овом тренутку. Јер, да би се успоставио концепт глобалне безбедности, основна претпоставка би морала бити испуњена, тј. постојање и способност некаквог система глобалне безбедности за вршење безбедносних функција.

Добре основе за овакав оптимистички став понудио је Ian Clark, који прихвата неки „средњи пут” између оног традиционалног (државно-центричног) и футуристичког (глобалног света без држава). Наиме, Clark говори о *глобализованој држави*. Он схвата глобализацију као израз дубоке трансформације у природи саме државе. Он дакле говори о елементу функционалности: „државе још постоје али чине различите ствари, неке мање добро него раније, али су заузврат преузеле нове одговорности на себе”.²⁷⁸ Дакле, државе опстају па зато у периоду глобализације, школа глобалног друштва треба у ствари да понуди теорију о природи међународног поретка одговарајућег за глобализоване државе,

²⁷⁵ Види: **Бајагић**, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд, 2005., стр. 317.

²⁷⁶ **Симић**, Д., *Савремене теорије безбедности: Реформа сектора безбедности*. Београд. Институт Г17., 2003., стр. 39.

²⁷⁷ Види о томе у: **Симић**, Д., *Савремене теорије безбедности: Реформа сектора безбедности*. Београд. Институт Г17., 2003., стр. 27-41.

²⁷⁸ **Clark**, Ian, *Globalization and Fragmentation: International Relation in the Twentieth Century*, New York: Oxford University Press, 1997, p. 645.

то јест о међународном поретку глобализованих држава јер је овакав међународни поредак уско постављен за глобализоване државе.

Данашња парола гласи: “сви ми данас делимо јединствену атмосферу, па не сме бити противречности између патриотизма и бриге за свет” (Маргарет Мид, 1968). Чак је и реалиста Едвард Кар (1939), пре више од пола века имао наклоности за неке идеје идеализма, тврдећи да супротстављање општим интересима човечанства не служи националном интересу земље. О томе је и Кофи Анан (1999) изнео став: ”свет се дубоко променио..., али се плашим да наше концепције о националном интересу дубоко заостају за тим. Потребна је нова, шира дефиниција националног интереса, која би приморала државе да се више уједине у тежњи ка заједничким добрима и вредностима. Такви предлози стављају људске интересе и глобалну безбедност испред националних интереса и националне безбедности”.²⁷⁹

Дакле, приметно је уопштено слагање да неке вредности заједничке свима, требају имати примат над националним интересима. Зато овде и сматрамо да би најадекватније решење које би уважило и те глобалне а и националне интересе било, како смо раније изнели, проширење листе националних интереса са овим глобалним вредностима. Тако да би национални интерес обухватио и оне традиционалне, али и ове нове, глобалне вредности.

У суштини, замисли о глобалној безбедности би се у најкраћем могле сумирати кроз основне ставове њених водећих заговорника, као и кроз њихову критику. Наиме, главни представници “школе глобалног друштва”²⁸⁰ сматрају да се крајем двадесетог и почетком двадесет првог века догодио убрзан процес глобализације. То је очигледно на пољу економског развоја, комуникација и културе. Глобални друштвени покрети су одговор на нове безбедносне проблеме који су повезани са животном средином, сиромаштвом и оружјем за масовно уништавање. Оно што прати процес глобализације јесте процес фрагментације националних држава који је дошао до изражаја нарочито крајем хладног рата.

²⁷⁹ Kegli Jr., Čarls V., Judžin R., Vitkof, *op. cit.*, стр. 874.

²⁸⁰ Mary Kaldor, Ian Clark, M. Shaw

“Слом средишње улоге држава” допринео је појави нове врсте сукоба унутар држава, пре него међу државама, са којима систем суверених држава (Вестфалски систем) не може да изађе на крај. То је све охрабрило успон политике глобалне одговорности. Постоје размимоилажења око тога да ли ће глобализација допринети слабљењу државе или просто њеном преображају, и да ли глобално друштво може бити створено што би довело до новог раздобља мира и безбедности.

„Друга страна” сматра да без обзира на нове претње по безбедност које намеће глобализација државе и даље остају примарни учесници и једини учесници са довољно моћи да контролишу и управљају процесом глобализације. Иначе, и принципијелне критике би се могле упутити и са нивоа науке и теорије о безбедности. Јер, ширећи поље безбедности и на неке од тема које приказује концепт глобалне безбедности као што су загађење животне средине, епидемије, злоупотреба деце или економске рецесије, уништили бисмо интелектуалну кохерентност дисциплине и знатно би отежали проналажење решења за ове важне проблеме. Осим тога, недопустиво је искључити из међународног система државе, које су једине опремљене механизмима (саме или преко међународних тела) да решавају безбедносне проблеме, у корист неког неиспробаног и апстрактног система глобалне безбедности. Поента је у утицају на државе да у времену глобализације морају уврстити још неке глобалне интересе и вредности у националне интересе (поред оних традиционалних).²⁸¹

* * *

Интегрална безбедност подразумева пре свега да безбедност није стање где држава процењује да нема опасности од само једног облика угрожавања (војног), или мешања у њене унутрашње послове дестабилизујућим утицајима са стране. Морају се узети у обзир и облици угрожавања који се могу остварити применом

²⁸¹ Упореди овај текст под насловом „Глобална безбедност“, и види шире о глобалној безбедности у: **Маринковић**, Немања, Замисао глобалне безбедности—са или без националне, *Безбедност*, бр. 4, 2007., стр. 58-69.

економских, политичких и војних, али и енергетских метода, или, како још неки аутори проширују еколошким, здравственим, демографским и сл.²⁸²

Интегрална безбедност се испољава кроз неколико карактеристика. Најпре, она представља стање једне државе у коме нема реалних опасности по њен самостални развој. Даље, интегрална безбедност је свеукупна делатност свих организованих снага земље на сузбијању свих појава угрожавања. Јер, да ли би могли рећи да је национална безбедност очувана, само уколико је реално да државу неће нико напасти (војно), али рецимо постоји опасност од терористичких напада? Или, ако су процене да не прети опасност од ових облика угрожавања, али зато у држави цвета криминал, корупција и сл. Или ако је велики део становништва сиромашан, болестан и слично? Дакле, интегрална безбедност подразумева да национална безбедност равномерно третира све своје објекте заштите и да систем националне безбедности делује као јединствена целина.

И овде је можда, на крају, значајно још једном поменути да је за остварење националне безбедности важно уважити и дати допринос очувању међународне безбедности са једне стране, и обухватити и појединачну и социјеталну безбедност, са друге стране.

²⁸² Види у: *Indikatori ljudske bezbednosti u Srbiji*, Izveštaj za 2004., Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2005.

Поглавље II

ДРЖАВНИ ИНТЕРЕСИ/ВРЕДНОСТИ КАО ОСНОВ ЦИЉЕВА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ

1. Државни интереси и однос са вредностима и циљевима

1.1. Однос вредности, интереса и циљева

Појмови интереси, вредности, циљеви (али и оријентације, принципи и сл.), константно се користе у области међународних односа у теоријске и аналитичке сврхе, али се везују и за практичне активности. Њихово променљиво значење једно је од првих тешкоћа које се јављају, а тада се као и у друштвеним наукама генерално, хендикепи непрецизне терминологије брзо осећају. Грос констатује да се „аналитичке и теоријске потребе морају уравнотежити са једнаком потребом за ефикасном комуникацијом о питањима о којима не расправља само стручњак, већ и обичан човек“.²⁸³

Када се говори о односу интереса и вредности, у научној и стручној литератури имамо схватања интереса као вредности, или скупа вредности, и одређења су међусобно појмовно и термилошки испреплетена, границе су флуидне, а значења помешана и нејасна, што се види и у међународној енциклопедији друштвених наука. Андреја Милетић је уз обимно истраживање, разматрајући поимање ових термина у социологији и политичким наукама, утврдио, као што сматра Van Dyke, а и други амерички етичари, социолози и политиколози, да су вредност и интерес, веома блиски појмови и употребљавају се као синоними.²⁸⁴ Тако чине и бројни аутори који се баве поимањем садржине и појма националног интереса, па Frankel²⁸⁵ на више места у својим радовима одређује „национални интерес као скуп вредности“. Али уз то код њега се могу

²⁸³ Gross, Feliks, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, New York, 1954, p. 52.

²⁸⁴ Милетић, Андреја, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Савремена администрација, Београд, 1978., стр. 71.

²⁸⁵ Frankel Joseph, *National Interest: A Vindication*, *International Journal*, Vol. 24., No. 4. 1969, p. 720.; Наведено према: Милетић, Андреја, *op. cit.*, стр. 72.

наћи и одређења националног интереса као скупа циљева.²⁸⁶ Код њега су самоочување и континуитет државе примарне вредности. Он те интересе назива животно важним – виталним. Па, иако нема општеприхваћених критеријума за оцену виталности једног интереса, обично се сматра да је то онај интерес, чије би угрожавање довело у питање национални опстанак, угрозило животно језгро, или нервни центар земље.²⁸⁷ Поред Frankela, и Friedman, Wolfgang одређују национални интерес као скуп вредности.²⁸⁸ И Gross, и Roy Jones сматрају да већина аутора одређујући национални интерес у крајњем га свде на безбедност.²⁸⁹ George Lundberg одређује национални интерес као остварење вредности народа – па ово иако је слично, овде имамо одређену суптилну разлику два појма. Поред низа ових аутора, на овој линији су и Padelford, Lincoln, Corbett.²⁹⁰ Сва ова разматрања, указују на то да се интереси скоро изједначавају са вредностима, иако је због нијанси и разлика доста тешко разлучити кохерентно и јасно схватање концепта интереса, у односу на концепт вредности.

У поимању интереса, у теоријској мисли, присутна су различита тумачења њихове природе, значаја, функција и хијерархије.²⁹¹ Интереси, као мотивациони чинилац и покретач, представљају ”активно, рационално усмерено понашање, појединаца и група, према одређеним добрима од виталног значаја за њихову егзистенцију и друштвени положај”.²⁹² Њима се изражавају објективне и субјективне стране конкретних друштвених услова у којима делују појединци и друштвене групе. Интерес је ”моменат субјективности, сложене унутрашње

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ Милетић, Андреја, *op. cit.*, стр. 75.

²⁸⁸ *Op. cit.*, стр. 79.

²⁸⁹ *Op. cit.*, стр. 80-82.

²⁹⁰ *Op. cit.*, стр. 86.

²⁹¹ Термин *интерес* (лат. *interressee* - учествовати, тицати се) означава инстинктивно или свесно усмеравање пажње према ономе што одговара нечијим потребама, тежњама, склоностима, настојањима, навикама; оно што се сматра корисним, Види: **Енциклопедија лексикографског завода** (том 3), Загреб: Лексикографски завод ФНРЈ, 1958, стр. 549.; Даље о појму интереса види у: **Мала енциклопедија Просвете**, (четврто издање: 1: А-Ј), Београд : Просвета, 1986, стр. 898; Нова Larousse енциклопедија, *op. cit.*, стр. 718; **Хабермас**, Јирген, *Сазнање и интерес*, Полит, Београд, 1977; **Rummel, R.J.**, *Understanding Conflict and War: Societies, Politics and Conflict*, New York: The Free Press, 1996, р.198; **Пашић**, Најдан, *Интереси и политички процес*, Београд, 1983., стр. 47.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 31,32.

²⁹² Види: **Милашиновић**, Радомир, Срђан, Милашиновић, *op. cit.*, стр. 58.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 32.

мотивације, односно унутрашњи однос активног субјекта у сваком личном или друштвеном процесу“.²⁹³ Чупић истиче да се „не може рачунати на стање у којем не долази до сукоба интереса, а да је питање само како ће се решавати и којим средствима“.²⁹⁴ Нема ничега новог у томе да се интереси најдоминантније класе, намећу и ширим слојевима становништва, јер су историјски примери бројни. Ако је реч о владајућој класи, онда су се ти интереси преводили у државне, и били су под заштитом државе. Када се ово пренесе на терен међународних односа, онда је реч о државним интересима који требају бити остварени њеном спољном политиком. Објашњавајући шта су интереси и у шта се они претварају на међународном плану, Висковић интересе дефинише као „тежње за задовољавањем одређених, конкретних потреба појединаца, друштвених група и, преко њих, заједница, потреба различитих по природи (од материјалних до духовних и сл.) али увек условљених друштвено-историјским развојем уже (друштвене, државне) и шире (међународне) заједнице“.²⁹⁵

Иако се не може дати нека коначна и прецизна дефиниција и подела вредности²⁹⁶, оне значе да одређени појединац има неки сопствени поглед на свет у разним областима деловања. Када је реч о друштвеним вредностима, тј. друштвеној свести, која се формира утицајем различитих фактора, од историјских, религијских, социјалних и сл., њих чланови друштвене заједнице прихватају као сопствене. Такође, вредности су динамична категорија, што значи да се мењају са цивилизацијама, њиховим развојем, и варирају у различитим културама.²⁹⁷ Ипак, издвајају се одређене вредности, које су већином прихватљиве, и које су људи спремни да бране попут, слободе, безбедности, једнакости итд.²⁹⁸

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ **Супић**, Џедомир, *Politika i zlo*, Ћигоја штампа, Београд, 2001., стр. 22.

²⁹⁵ Упореди: **Висковић**, Иво, *op. cit.*

²⁹⁶ О вредностима, њиховој природи и врстама, види у: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 257, 258.; Постоје истраживања, где се из широког прегледа вредности, наводи да у литератури постоји више од 400 одређења појма вредности;

²⁹⁷ Види опширније: **Милашиновић**, Радомир, Срђан, Милашиновић, *Увод у теорије конфликта*, Београд: Факултет цивилне одбране, 2004. стр. 62.

²⁹⁸ Види: **Kolakovski**, L., *Idolatrija politike*, Književne novine, str. 5.

Осим односа интереса и вредности, потребно је објаснити однос интереса и циљева. И ова група схватања је веома широка и разнородна, као и у односу са вредностима, па обзиром да ни овде границе нису оштре, наилазимо да су се и циљеви поистовећивали и са вредностима и са интересима.²⁹⁹ Када је реч о држави, онда је питање шта из чега произлази, да ли се из државних интереса непосредно изводе циљеви, или ту има још „степеница“, или се те категорије постављају на исту раван. По Брукингс (*Brookings*) институту из интереса се изводе циљеви, и интерес се посматра као скуп општих и трајних циљева, мада постоје и издвојена мишљења, па Милетић наводи да неки аутори (Rejtzel, Kaplan, Coblenz), овде између интереса и циљева уводе и још једну степеницу, принципе,³⁰⁰ али има и аутора који изједначавају концепт интереса и концепт циљева.³⁰¹ Ипак, у теоријској мисли су највише заступљена схватања да из интереса проистичу циљеви, иако постоје и извесне специфичности у различитим разматрањима.

У разматрању односа интереса и циљева, који се везују за државну спољну политику, Моделски, уз навођење да из интереса проистичу циљеви, каже још и да се прави разлика међу њима, зато што се жеље заједнице које се односе на спољну политику (њене интересе) некада не одражавају у потпуности на циљеве креатора политике, зато што се комплексност деловања спољне политике, која условљава циљеве, некада не поклапа са интересима.³⁰²

Релација „интерес-циљ“ може најбоље бити окарактерисана као „испуњење“: Циљеви представљају практично испуњење интереса једне заједнице, односно превођење јаких жеља у конкретне спољнополитичке операције. Док интереси

²⁹⁹ Милетић, Андреја, *op. cit.*, стр. 90.

³⁰⁰ Види: *op. cit.*, стр. 90-92.

³⁰¹ Холсти каже да чак иако можда постоји неки дефинисани државни интерес попут опстанка, око чега ће се сви сложити, нико не може тврдити са сигурношћу да било који други конкретни циљ или скуп циљева може бити државни интерес, па зато избегава формулацију концепта интереса и уместо њега користи концепт циљева. Он потпуно поистовећује категорије које многи аутори називају интересима, или чак вредностима, са циљевима, па тако сматра да постоје суштински, трајни циљеви, итд. Упореди: **Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, p. 139.

³⁰² **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, p. 65.; Моделски још наводи да интереси треба да буду повезани са ресурсима који постоје, а да циљеви треба да буду одређени у складу са могућностима за њихово спровођење, и да треба да буду строго ограничени државним интересом. *Op. cit.*, pp. 113,114.

могу да буду непрецезни, инкохерентни, или чак неформулисани, циљеви треба да буду јасно дефинисани, координисани, и конвертовани у наређења, захтеве и препоруке. Пут од интереса до циљева је једнак путу од жеље до испуњења. Интереси снабдевају садржину циљева, циљеви дају форму и дисциплину интересима, а промена у интересима паралелно доноси промену и у циљевима, док обратно то не мора бити случај.

Правило је да интереси нису изражени на истом нивоу општости као циљеви. Интереси могу бити обухваћени у оквиру широких и општих термина, као што је „одбрана територијалног интегритета“, и могу да утичу на пораст многих и разноликих циљева, као што је „слање војске на ово или оно место, против овог или оног непријатеља.“ Циљеви представљају сврху спољнополитичких деловања. Они дефинишу политику која је пожељна за остваривање интереса и спровођење у другим државама и која треба да се постигне путем спољнополитичких деловања. Стога спољнополитички циљеви једне државе описују само пожељно понашање других држава и очекивану и пожељну промену у понашању. Пожељна промена у понашању је разлика између стварног и пожељног понашања. То је разлика између тренутне, стварне спољне политике једне земље и њене будуће, пожељне спољне политике (нпр. ако је интерес одбрана територијалног интегритета, онда један спољнополитички циљ може бити изгласавање одређене резолуције у УН - наговарање већине чланова УН да гласа за њу и сл.).³⁰³ Дакле, циљ је конкретнија категорија, јер не би било исправно тврдити да је нпр. мир спољнополитички циљ, јер то је пре интерес/вредност. Спољнополитички циљ би се могао дефинисати као „израз будућег стања ствари или као сума испуњених услова које владајућа структура државе оцењује као остварење онога што је замислила као свој основни задатак“.³⁰⁴ Висковић одређује спољнополитичке циљеве (циљеве вањске политике) као „одређена права и обавезе које једна држава жели остварити у међународној заједници“.³⁰⁵

³⁰³ Упореди: *op.cit.*, pp. 87, 88.; Повремено, циљеви могу бити инкомпатибилни, посебно када су неке операције изведене у тајности или када је координација отежана због њиховог обима и сложености. Циљеви не само да морају бити међусобно усклађени и компатибилни, већ морају и подржавати једни друге. *Op. cit.*, pp. 112,113.

³⁰⁴ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 81.

³⁰⁵ **Висковић**, Иво, *op. cit.*, стр. 131.

Као најодговорније за испуњавање интереса и циљева, Модлески наводи политичаре. Када су интереси запостављени, када на пример ново изабрана влада настави да води политику својих претходника, групе на које то оставља утицаја нису шкрте у прозивању истих и критиковању. Влада која мења своје циљеве без икаквог осврта на жеље и прохтеве заједнице не може да рачуна на широку подршку за било коју од својих активности. Релација интереси-циљеви представља суштину односа између политичара и њихове заједнице, и то је животна линија спољне политике.³⁰⁶

Грос указује, обзиром да се често схвата да су државни интереси фиксирани, да су суштински оквир дефиниције циљева, и вођења политике, па да циљеви спадају у свеобухватан образац који делимично открива интересе у позадини, и указује на облик интереса. Он сматра да се овакви обрасци морају прихватити са резервом, али да су без обзира на то корисни као пробна хипотеза онога што стварно води државе дуж одређених токова акција. Међутим, овај аутор наводи и једну специфичну ситуацију, у којој је сам државни интерес истовремено и непосредан циљ. Он каже да у ситуацији „када државни интерес постане довољно снажан тако да држава мора да га обезбеди силом или другим видовима утицаја, он је одвојен и искључен из датог контекста, он постаје циљ“. Ипак, он закључује да су интереси оно за шта нација осећа да је од суштинске важности, а да су циљеви уобличени интереси и прецизнији у светлу тренутног обрасца међународних односа.³⁰⁷

Да се интерес узима као главни критеријум помоћу кога се формулишу одређени спољнополитички циљеви, сматра и Вукадиновић, иако је често врло тешко разлучити шта је интерес а шта циљ. Ипак, овај аутор одређује да су државни интереси сталне црте спољне политике поједине државе, које је упркос свих политичких несугласица тешко изменити, па је јасно да се ти интереси морају наћи уграђени и у циљевима спољне политике, које држава треба остварити на међународном плану. Вукадиновић под државним (националним) интересима

³⁰⁶ **Modelski**, George, *op. cit.*, pp. 115-120.

³⁰⁷ **Gross**, Feliks, *op. cit.*, pp. 52, 53-55.

подразумева „скуп одређених карактеристичних захтева којих се придржава актер спољнополитичког одлучивања у изабирању својих алтернатива“.³⁰⁸ Овај аутор оцењује да се у спољној политици обично појављује читава скала циљева и интереса које треба реализовати у међународној средини. Бројни интереси и циљеви спољне политике постављени су у спољној политици по степену важности, а територијална целовитост, независност или у неким ситуацијама ступање у савез, истичу се као основ спољнополитичких интереса појединих држава од кога оне не могу и не желе одступити, без обзира на цену коју би требало платити за одржање тог стања. Ове најзначајније интересе и циљеве спољне политике државе назива примарним, а сматра и да би њихово напуштање или жртвовање водило уништењу одређене државе, па их зато јавност углавном увек подржава и спремна је поднети и крајње жртве за њихово очување или остварење.³⁰⁹

Обзиром на, у теорији, присутне „низове“ вредност-циљ, и потреба-интерес-циљ, који се разликују у зависности од тога да ли је реч о западној теорији, кроз плуралистички приступ, или је у питању тзв. марксистички приступ, овде прихватамо (изменивши што је потребно изменити - *Mutatis mutandis*) релацију да из интереса/вредности произлазе циљеви, с тим да овде прихватамо приступ који мири дуализам интереса и вредности, при чему вредности имају слично значење интересима. Самим тим одређивање циља састоји се у одабирању интереса/вредности које се желе остварити или сачувати.³¹⁰ Наиме, основ на бази кога смо се определили да интересе и вредности посматрамо као једну категорију (иако постоје разлике) јесте у томе што представљају темељ, из кога се наставља даље, јер су интереси/вредности база, а циљеви су надградња.

³⁰⁸ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 84.

³⁰⁹ Овај аутор наводи да сем ових виталних (примарних) интереса спољне политике постоји и једна много већа скупина интереса који се постављају као секундарни и за које се очекује да их је могуће решити политичким средствима. У: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 85.

³¹⁰ Опредељење за неку вредност не значи још да је изабран спољнополитички циљ. То тек постаје она вредност којој се тежи, а не она која се само види или прижељкује. Под циљем се, дакле, подразумева активан однос према вредности. Упореди: Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 257, 258.

1.2. Одређење државних интереса

За објашњење односа спољне политике и националне безбедности, према теоријском концепту и систему интереса, неопходно је направити паралелу са државним (националним) интересима,³¹¹ што је посебно јасно из учења реалистичке школе. У разматрању појаве државних интереса, А. Милетић објашњава да је „национални интерес ушао у политичку теорију тек после дуге употребе у политичкој пракси“. Из истраживања које је спровео овај аутор, закључујемо да је доста тешко прецизно утврдити његове корене. Како истиче овај аутор, први је историчар Чарлс Беард утврдио да је употреба концепта националних интереса везана за развој националне буржоарске државе, и развој демократске контроле над државним пословима.³¹²

Иако није одмах истиснуо раније формуле којима је објашњавана државна политика, као што су воља владоца, династички интереси, државни разлог (*raison d'etat*) и сличне, концепт националног интереса представља у ствари њихово демократско превазилажење и антитезу. Али, ипак се сматра да је концепт националног интереса преузео много од тих ранијих концепата, а посебно од последњег, државни разлог (*raison d'etat*).³¹³

Студија А. Милетића нам указује на бар три чињенице везане за национални интерес, које имају општетеоријску вредност:

“1) конкретни садржај концепта националног интереса је променљив, зависно од услова времена и места; 2) у оквиру исте нације не постоји јединствено схватање националног интереса, већ различита, па чак и сасвим опречна становишта; 3) он је стога пре пројекција потреба и интереса посебних, по правилу најмоћнијих група и класа у друштву које те своје посебне интересе виде и уздижу

³¹¹ Државне односно националне интересе посматрамо као исту категорију, у аналогiji са државном односно националном безбедношћу, што не би требало стварати забуну приликом цитирања аутора који су се определили за термин „национални“ уместо „државни“ интереси;

³¹² Према: Милетић, Андреја, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Савремена администрација, Београд, 1978., стр. 261.

³¹³ *Ibid.*

до општих, националних, и у случају да држе државну власт или имају одлучујући утицај на њу, претварају их у спољну политику”.³¹⁴

Тешко је одредити прецизну садржину појма државни интерес. Одговор на питање шта је државни интерес зато и није коначан. Било је покушаја да се он одреди позивањем на моћ (Ханс Моргентау), али се у том погледу није успело, делимично и зато што је ослонац био још један неодређен појам.

Зато су неки скептици нашли да државни интерес нема никаквог садржаја који би се објективно могао утврдити, већ да у сваком тренутку зависи од опажања и схватања људи, а нарочито доносиоца одлука.

На средини се налазе писци, који, као Арон, сматрају да је појам државног интереса користан у ограниченој мери, јер указује на неке дугорочне циљеве државе, и грађане подсећа да су привремени чланови једне трајне политичке заједнице.³¹⁵ У оквиру међународне политике, опстанак политичке заједнице, било да је реч о држави (или раније царству, колонијама и сл.), јесте најосновнији и општи интерес. Лег сматра да се опстанак одређује као минималан интерес, али је исто тако и уопштен. Наиме, реализација таквог интереса зависи од много конкретних и краткорочних попут функционисања економског система, успешне интеграције, културе, прилагођавања система промени окружења, развоју заштите против спољних непријатеља итд.³¹⁶

Када говоримо о интересима држава, то се повезује и са начином на који се држава заиста понаша. Претпоставка је да након што држава јасно одреди своје интересе и циљеве и приоритете,³¹⁷ да постаје неопходно да се и креће у том правцу. Међутим, како се то у пракси не догађа као у теорији, често државе са наизглед јасним сетом интереса наводе да заправо поседују врло различите

³¹⁴ *Op. cit.*, стр. 263

³¹⁵ Према: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр 29.

³¹⁶ Види у: **Legg**, Keith R., James F., Morrison, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971, pp. 89-93.

³¹⁷ Већина озбиљних разлика међу политикама и изборима настаје из недостатка и потребе да се прогласе приоритети. Када мора да се бира мање од две опасности, идеали су бескорисни, а ипак су то случајеви на које друштво најчешће наилази. У: **Meehan**, Eugene J., “The Concept Foreign Policy”, у: Hanrieder, Wolfram F. (ed), *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 275.

скупине интереса.³¹⁸ Наиме, често постизање консензуса о интересима је праћено бројним проблемима. Најпре, ретко постоји споразум у друштву око заједничких интереса, и не само да постоје разлике између различитих група у друштву, већ такође постоје неслагања између оних који се налазе на врху, који доносе одлуке, тзв. елити на власти. Наиме, недостатак сагласности се одражава преко унутрашњих неспоразума и на вође. С друге стране, интереси могу бити намерно неодређени. Лег наводи да „понекад они који формирају политику желе да задрже становништво у мраку, а у другим приликама двосмисленост или недоследност могу бити створене како би се превариле друге државе. Тада, интереси државе и њени циљеви који погађају интересе других држава неће бити познати све док не буде прекасно за прикладне контрамере“. Ипак, нешто чешће, државе просто оскудевају у времену или другим проблемима у доношењу одлука, и често функционишу на тренутним основама и поступцима, политички смер најчешће је отпор другом политичком смеру. На крају, у појединим државама, каже Лег „руководство не дефинише интересе на јасан начин, или је сагласност око њих толико осетљива да држава непрестано оклева или је недоследна да би се њима бавила“.³¹⁹ Када говоримо о државним интересима, велика је улога спољнополитичког система једне државе, иако се државе, у зависности од система међу собом разликују у начинима на које се одређује смер унутрашње и спољне политике, коју ствара ограничени круг људи, или чак један човек. Без обзира на све изнете проблеме и недоследности, ипак је важно узети у обзир интересе које једна држава следи како би разумели и предвидели њено међународно понашање.³²⁰

Међутим, иако је саму садржину државног интереса доста тешко одредити, учињени су до сада одређени напори и у том правцу. Тако запажамо постојање субјективних схватања која одређују садржину државног интереса (при чему наводе да се изједначавају национални интерес и државни интерес), а државни интерес је опет једнак са званичним интересом који презентују доносиоци одлука.

³¹⁸ Упореди: **Legg**, Keith R., James F., Morrison, *op. cit.*, pp. 89-93.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Упореди: *Ibid.*

Тако може да се деси да се интереси уже групе (пре свега класе на власти) приписују народу.³²¹

Познате су, и на жалост често присутне, дефектне ситуације када говоримо о овој теми. Најпре, забележене су ситуације у политичкој пракси, да се интереси државе понекад изједначавају са интересима елите на власти.³²² Уз то, постоје по државу, још драстичније ситуације, када се приватни интереси изједначавају са државним. Наиме, дешава се да се владе посвете промовисању интереса приватних грађана, било да су ти интереси у вези или не са друштвеним потребама. Холсти наводи да се америчка влада на почетку 20. века, на пример, бавила и заштитом спољних улагања приватних фирми које раде у Латинској Америци, па је често и интервенисала, понекад уз употребу силе, у унутрашња питања карибских и централноамеричких држава како би у суштини обезбедила профите ових фирми. На тај начин су интереси приватног бизниса, сврставани у циљеве владе САД, иако су ови интереси често имали мало везе са генералним нивоом благостања у САД.³²³

Између ова два екстремна случаја постоји велика већина савремених држава, које теже да остваре колективне – државне интересе, попут националне

³²¹ Чест је случај да становништво једне земље није истомислеће када су у питању вредности које у друштвеном смислу неопходно треба сачувати. Тада је интересантно утврдити какву улогу играју доносиоци одлука, они који су наиме у првом реду позвани да такве вредности бране. Искуство каже да ће елита у првом реду и са највише жара штитити оне вредности које групи којој припада леже на срцу, а користиће отвореност дефиниције националне безбедности, како би своје специфичне вредности приказала као државне. Упореди: *op. cit.*, стр. 31.

³²² Холсти објашњава присутност ове појаве и у даљој историји, и међу примитивним племенама (попут Веда, аустралијских Аборицина, Фуецина, индијанаца и сл.). Он наводи и случајеве ширења религијског или културног империјализма, кроз ове колективне интересе у разним друштвима, па је на пример и тежња ка ширењу Чоу царства често била мотивисана жељом да се „варвари“ науче вредностима кинеске културе. Или, присилно преобраћање неверника у ислам био је главни циљ Сарацена широм Северне Африке и Шпаније и јужне Француске у 17. и 18. веку, а апели Свете Земље да се униште исламски неверници довели су до низа крсташких ратова из Европе, у Средњем веку. Холсти анализира и 15. и 16. век, и посебно европски државни систем у 18. веку, где су посебно интересантни лични односи према династичким, верским, трговинским и националним циљевима, пошто су монарси (са изузетком Фредерика Великог) веровали да владају по божанском праву, и приписивали своју сувереност и апсолутизам Господу, сматрали су да су интереси лични и породични (у смислу наслеђивања трона) од највећег значаја. Држава је служила првенствено као средство за заштиту богатства, безбедности, и наследства конкретне династичке линије. Холсти додаје да чак и у нашем добу, политичке јединице теже да остваре потпун скуп приватних и колективних интереса. Шире о томе у: **Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice–Hall, New Jersey, 1977, pp. 141-144.

³²³ Упореди: **Holsti**, Kalevi J., *op. cit.*, p. 149.

безбедности (групација виталних интереса), или благостања грађана, приступа трговинским путевима, тржиштима и ресурсима, или специфичне интересе (нпр. империјалистичке и сл., па и претензије на територију својих суседа итд.). С обзиром на широк опсег интереса, питање је како се они могу класификовати?

Из досадашњег разматрања, видимо да постоји и, на један доста упрошћен и неприхватљив начин, схватање које сугерише да је државни интерес све оно што доносиоци одлука у једној држави сматрају да јесте. С друге стране, по објективном схватању, набрајају се вредности (ужи или шири круг) које се могу подвести под државни интерес све до своје негације. Углавном вредности које се убрајају у државне интересе су самоочување (опстанак), суверенитет, територијални интегритет, економско благостање, стабилност, престиж и сл. Али, као пресек свих ових вредности и схватања наводи се да је национална безбедност “угаони камен”³²⁴ државних (националних) интереса.

На одређеном нивоу општости можемо прихватити став да државни (национални) интереси представљају јединство елемената на којима се заснивају основне потреба државе (нације).³²⁵ Њихов дијапазон може бити доста широк, а ако се ради о оним од виталног значаја за државу, у случају њиховог угрожавања подразумева се спремност на њихову одбрану свим расположивим средствима. То је нешто око чега се не преговара.³²⁶

³²⁴ Упореди: **Милетић**, Андреја, *op. cit.*, стр. 267, 268, 270.

³²⁵ Џонс сматра да је државни интерес стављен насупротив секторским интересима, а са друге стране, стављен је насупротив онога што би могло бити свеопшти интерес. У једном смислу, изгледа као да је идеалистичко, а у другом, чини се да је реалистичко. У: **Jones, Roy E.**, *Analysing foreign policy: An introduction to some conceptual problems*, Routledge & Kegan Paul, London, 1970, p. 21.

Моделски наводи и проблеме када се национални интерес схвата као интерес нације, и наводи да је то претпоставка да постоји само једна врста заједнице чијим захтевима креатори политике морају да се покоравају, што значи да се „нација” вероватно дефинише као сви грађани једне државе. А ипак су креатори политике познати по томе што пристају на захтеве група мањих или већих од нације, па и оних које јој не припадају (као што су друге државе). Он сматра да није ништа необично или издајничко у томе што се креатори политике базирају на интересе других. Упореди: **Modelski, George**, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, pp. 70, 71.

³²⁶ Мада су национални интереси променљиви, они увек представљају основну преокупацију државе као најопштија програмска одређења државних органа и релевантних политичких институција (ради остваривања и заштите највиших друштвених вредности и потреба) у вођењу спољне и унутрашње политике државе. Упореди: **Савић**, Андреја, *Обавештајне службе и национална безбедност*, Правни факултет, Крагујевац, 2006., стр. 54.

Поједини аутори сматрају, да се државни интереси најбоље могу конкретно утврдити и уочити, само ако се посматрају у историјском смислу. По мишљењу В. Димитријевића посматрањем међународно-политичког понашања једне државе у дужем периоду, у току којег је дошло до значајних промена у руководству земље, могле би се запазити извесне тежње које су се константно испољавале у току целог периода и које потичу из сличне оцене геополитичких, привредних, националних, стратешких и других особина земље.³²⁷ Историјски примери који се наводе су нпр. тежње Велике Британије да се шири у правцу Блиски исток - Јужна Азија, или руски – излазак на топла мора³²⁸ и томе слично.

1.3. Врсте државних интереса

Обзиром да када је реч о државним интересима, опште узевши, постоје неслагања и око терминологије, садржине, исто важи и за њихову класификацију. А. Милетић у својој студији анализира по неколико основа различите класификације државних (националних) интереса, и то: по степену њиховог значаја, по трајању, по обиму, и остале (по садржини, интересе-циљеве-средства, статичке и динамичке, компетитативне и апсолутне, изражене и стварне, јасно одређене и неодређене, себичне и просвећене).³²⁹ У теорији наилазимо и на покушаје да се класификација државних интереса уопшти. Холсти је наводио да се

³²⁷ Према: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр 29, 30.

³²⁸ Грос наводи један конкретан проблем који се често јавља у међународном-политичком животу. Он сматра да се у неким дипломатским преговорима, и у изјавама, понекад користе речи које су готово метафизичке, али да касније овакве изјаве улазе често у историјске уџбенике и прихватају се и на нижем нивоу, и то без неке дубље анализе, без постављања питања. Он наводи пример, да је у царистичко време неки руски дипломата изјавио, а то је касније често навођено, да руски народ тежи да оствари свој вековни циљ – излаз на топле воде. Грос поставља питање: Шта ово значи? Да ли је то друштвени мит одређене друштвене класе, одређеног социјалног стратума Русије у племству, бирократији или официрима. Ако, међутим, у годинама Кримског рата, неко запита руског сељака око Туле и Калуге да ли је осећао историјску тежњу ка топлим водама и Константинопољу, вероватно би овај направио знак светог крста, погледао вас збуњено, и без икаквог разумевања иједне речи из ове изјаве. Притисак на Константинопољу био је политика руске владе – цариста, а касније и комуниста. То је била политика која је могла имати подршку владајуће класе, било то феудална, у царистичко време, или комунистичка бирократија. Руска нација у целини, међутим, никада није питана за своје мишљење у вези овога. Упореди: **Gross, Feliks**, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, New York, 1954, p. 39.

³²⁹ Види: **Милетић**, Андреја, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Београд: Савремена администрација, 1978., стр. 131-169.

државни интереси (преведени у спољнополитичке циљеве) могу разврстати у три групе: 1) битне (морају се унапређивати или штитити у свим ситуацијама); 2) средњег ранга (који су временски ограничени, и којима се постављају одређени захтеви пред друге државе); и 3) дугог ранга (без временских ограничења).³³⁰

Под битним интересима (битним спољнополитичким циљевима) подразумевају се интереси који су и за владајућу класу, али и за велику већину грађана једне државе, од највеће важности, због којих је већина људи спремна да положи крајње жртве.³³¹ Они су најчешће повезани са самоочувањем политичке јединице, а њихова прецизна дефиниција у некој датој земљи зависи од ставова доносилаца политичких одлука, јер постоји велики број различитих тумачења самоочувања.³³² Неке владе придају једнако велики значај контроли или одбрани и других територија, јер садрже ресурсе (људске снаге, сировина и сл.).³³³ Тако су многе државе традиционално покушавале да доминирају неким другим областима, нпр. у ери колонијализма, Британци су били деценијама вољни да се боре против унутрашњих или спољних напада на њихово царство као да се боре за сам Лондон,³³⁴ или нпр. Совјети су били посвећени одбрани источне Европе, или после

³³⁰ **Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice–Hall, New Jersey, 1977, pp. 144, 145.

³³¹ Упореди: **Holsti**, Kalevi J., *op. cit.*, p. 145.

³³² Арнолд Волферс, када је говорио о „теорији крајњих циљева“, класификовао их је према коцентицима самоодржања, самопроширења и самоодрицања. Он дефинише самоодржање као: „све захтеве који указују на одржавање, заштиту или одбрану постојеће вредности, што се обично назива статус кво“. Он каже да појам „самоодржања“ није сасвим одређен. Национално „сопство“ које државе теже да очувају може проћи кроз различита тумачења. Може се сматрати да укључује само националну независност и територијални интегритет, или се може односити на цео каталог „виталних интереса“ од појасева безбедности и зона утицаја до улагања и дијаспоре. Ханридер је и даље анализирао смисао оваквог одређења, види у: **Hanrieder**, Wolfram F., “Actor Objectives and International Systems”, у: **Hanrieder**, Wolfram F. (ed), *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 111.

³³³ Европски империјализам у Африци између 1870. и 1900. године био је мешавина свих ових јавних и приватних, економских и идеолошких интереса. На почетку приватне интересе грађана који су путовали на „црни континент“ да потраже срећу, и сл., касније су када су владе образовале колонију да помогне својим приватним грађанима, преузеле као државне интересе одржање искључиве контроле над тим областима. У оваквим случајевима, интереси приватних грађана преобраћени су када су царства и колоније образоване, и интегрисани у „суштинске“ интересе који се бране по сваку цену. О сличним примерима, види у: **Holsti**, Kalevi J., *op. cit.*, pp. 150, 151.

³³⁴ Упореди: **Holsti**, Kalevi J., *op. cit.*, p. 145. Уз ово, Холсти истиче да су после самоочувања и одбране стратешки виталних области, друга истакнута „суштинска“ вредност или интерес етничка, верска или језичка јединственост. Данас, не мање него у добу национализма у 19. веку, најлегитимије основе за границе одговарају историјским или стратешким критеријумима, где су етничке групе подељене међу сувереним државама, што може постати област сукоба суседних држава које покушавају да ослободе сопствене припаднике од стране власти (нпр. сукоб на

распада СССР-а Русија у зони бивших совјетских република, и сл. Међутим, било је и озбиљних промашаја у навођењу суштинских интереса, где Холсти издваја случај када је Лењин у њих убројао у први приоритет спољне политике промоцију револуције.³³⁵ Моделски каже да у процесу доношења одлука и координирања интереса њихове заједнице, креатори политике не могу да избегну правило да одређени минимум интереса који припада свим члановима заједнице мора по сваку цену бити сачуван. Свака заједница има поједине интересе који су изнад свих осталих: то су њени минимални интереси. Они су заједнички за целу заједницу, најмањи заједнички чинилац консензуса, и толико важни и добро основани да постају „принципи“ и добијају неоспорно и неразумно прихватање.³³⁶

А. Милетић из свеобухватне студије о државним интересима САД, наводи да се као најважнији државни интереси у америчкој теорији помињу: интереси националног опстанка (*survival*), односно самоочување (*self-preservations*), националне безбедности (*security*), независности (*independence*) и територијалног интегритета (*territorial integrity*).³³⁷

У средњорочне интересе се могу убројати неколико различитих група интереса од економског развоја, индустријског развоја и научно-техничког развоја, разних захтева према другим државама за добијање политичких, економских и војних предности, међународног престижа, али и кроз однос између јавних и приватних интереса, и сл. Са друге стране, дугорочни интереси су визије, планови, неко их назива и маштањима, који се односе на крајње политичко или идеолошко организовање међународног система, владање тим системом или посебном улогом појединих држава (Лењин: циљ је победа социјализма на светском плану). Разлике између средњерочних и дугорочних интереса односе се не само на различите

Кашмиру, размирице Аустрије и Италије око Тирола, тензије између Кеније и Сомалије, ратови у Кореји, Вијетнаму и на Кипру повезани су са етнички повезаним народом који живи у суседним државама).

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ Концепт „минималног интереса“ нема стални садржај. Овај садржај је променљив и обухвата све интересе који су уопштено и чврсто подржани. Али шта год да је садржај, ниједан креатор политике не може игнорисати минималне интересе у процесу превођења интереса у циљеве. **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, p. 86.

³³⁷ Упореди: **Милетић**, Андреја, *op. cit.*

временске елементе који су повезани са њима, већ постоји значајна разлика у опсегу. Код средњерочних, државе траже конкретне захтеве одређеним државама, а код дугорочних, држава поставља опште захтеве, јер је њихова сврха промена целокупног међународног система у складу са општим, свеобухватним планом или визијом.³³⁸ Када се ради о односу средњерочних и дугорочних интереса, обзиром на време средњерочни се налазе у ближој будућности, и самим тим, ближе су остварљиви, па би они требало да буду етапа у постизању дугорочног циља. Али, кажу Димитријевић и Стојановић, некада објективне околности налажу привремено одступање од дугорочног циља, било на рачун новог дугорочног циља или чак без формулисања, што би, у последњем случају, водило у тзв. прагматистичку спољну политику, где се чекају прилике које су повољне, али без визије о општем смеру. Овде су могућа оштра неслагања што је чест предмет расправа о спољној политици између политичких странака и других интересних група.³³⁹

Димитријевић и Стојановић су на становишту да се државни интереси могу поделити у три групе: 1) заједничке вредности (односно вредности које су заједничке свим државама, или се као такве претпостављају и штите); 2) опште вредности целе међународне заједнице, целог човечанства; и 3) посебне вредности, специфичне за поједине субјекте међународних односа – национални интереси.³⁴⁰ Они управо термином заједничке „вредности“³⁴¹ називају исте категорије које смо

³³⁸ Шире о томе: **Holsti**, Kalevi J., *op. cit.*, pp. 151, 152.

³³⁹ Упореди: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 275-277; 292-294.

³⁴⁰ Упореди: *Op. cit.*, стр. 258.

³⁴¹ Ови аутори наводе да одабирање спољнополитичких циљева не може бити посматрано одвојено од других операција, без познавања расположивих средстава, с тим да је избор средстава условљен претходним избором циља. Ови аутори полазе од става да се „одређивање спољнополитичког циља састоји у суштини у одабирању вредности која се жели постићи или сачувати“. За њих су вредности стања или особине које људи желе, сматрају добрим, лепим или корисним и оне су као такве познате сваком човеку, био он тога свестан или не.“ Упореди: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 257. Они сматрају да је став о вредностима део погледа на свет, део идеологије, која се ту не може ничим надокнадити и напомињу да су до сада чињени покушаји да се створи типологија основних вредности, чијим се комбиновањем могу добити све друге, као нпр. суштинске, супстантивне вредности (нпр. моћ, богатство, поштовање, исправност, добротит, просвећеност, вештина, омиљеност итд.) и модалне или инструменталне вредности (вредности-средства, нпр. безбедност, слобода, поштење, достојанство, легитимитет, доследност итд.). Модалне вредности представљале би услове под којима се уживају супстантивне вредности. Вредности је могуће и груписати у нпр. биолошке, економске, естетске, моралне, религиозне, или их свести на три основна добра: истинито, добро и лепо.

раније видели да се у теорији означавају као битни државни интереси (или витални, основни и сл.), попут: опстанка, суверенитета, територијалног интегритета итд.

Наш приступ је у основи компатибилан, са свим наведеним, с тим да се овде опредељујемо за нешто другачију терминологију (која је такође у теорији и те како заступљена). Најпре, овде посматрамо интересе са аспекта државе, тзв. државне интересе (често се наилази на термин национални интереси). Овде прихватамо да поред 1) „универзалних (глобалних) интереса“, постоје државни интереси који су карактеристични и заједнички за све државе као субјекте, које називамо 2) „виталним државним интересима“, и да постоје 3) „специфични државни интереси“, ³⁴² који зависе од улоге, оријентације, моћи, могућности и сл... и који се даље могу делити по више основа, нпр. на дугорочне, средњерочне, краткорочне и сл. Док су ови први заједнички свим државама, по правилу дефанзивни, треба их бранити, докле су специфични другачије природе, треба их остварити, и они указују на тежње државе за специфичним местом и улогом међу осталим субјектима (да ли држава има империјалистичке или неке друге циљеве и сл.).

2. Витални државни интереси/вредности по традиционалном схватању

У овом делу наведени су само они интереси/вредности који представљају суштину традиционалног схватања. Реч је о базичним интересима/вредностима попут опстанка нације и државе, суверенитета и територијалног интегритета, па и уставног поретка и начина националног живота. Ове интересе/вредности не само да познаје међународно право,³⁴³ већ их такође и издиже на ниво неприкосновених

³⁴² Разлика између овог приступа и Димитријевића и Стојановића је, уместо вредности које су заједничке свим државама – овде су то витални интереси; уместо специфичне вредности (национални интереси) – овде су то специфични интереси; и уместо универзалне вредности – универзални интереси.

³⁴³ У Декларацији усвојеној у оквиру ОЕБС наводи се десет начела: суверена једнакост, уздржавање од претње силом или употребе силе, неповредивост граница, територијални интегритет држава, мирно решавање спорова, немешање у унутрашње послове, поштовање људских права и основних слобода, равноправност и право народа на самоопредељење, сарадња међу државама и савесно

интереса/вредности држава и даје им право да их штите, а у складу са основним међународно-правним начелима. Свакако да се из њих даље могу изводити и принципи међународног права који проистичу из ових суштинских вредности.

Ови интереси представљају најосновнији извор циљева спољне политике, јер је универзална потреба држава да осигурају опстанак и територијални интегритет заједнице,³⁴⁴ па је зато и безбедност од аката који их угрожавају (нпр. инвазија и бомбардовања) најмањи циљ спољне политике сваке државе. Ово су, обично потпуно одбрамбени (дефанзивни) циљеви.

У погледу најважнијих државних интереса, постоје најпре неслагања око терминологије, али и у погледу садржине. Наиме, велики број термина се употребљава да означи ову категорију коју би неутрално могли назвати најважнијим државним/националним интересима/вредностима, па се дешава да се и код истих аутора сусрећу различити термини. Углавном најчешће се срећу одређена да су то „примарни“, „витални“, „леgitимни“, „нужни“ и „интереси чврстог језгра“,³⁴⁵ при чему Моргентау то проширује још са три нова термина – „базични“, „елементарни“ и „велики национални интереси“³⁴⁶, а код других аутора срећу се још и „интереси несводљивог минимума“, „несводљивог језгра“, „средишњи“, „животни интереси или вредности“ (Волферс, Холсти) итд.³⁴⁷

испуњавање обавеза по међународном праву. Далеке 1949. године Комисија УН за међународно право усвојила је Нацрт декларације о правима и дужностима држава, који још није усвојен. Види у: **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 76.

³⁴⁴ У спољној политици било које државе, и „велике“ и „мале“, уочљиво је постојање виталних државних интереса, који нису на исти начин набројани, али лако се да извући заључак да су то интереси попут независности, суверенитета и територијалне целовитости и остали. На пример, као најзначајнији спољнополитички циљеви Републике Словеније идентификовани су: очување независности, суверенитета и територијалног интегритета, развијање добрих економских и дипломатских односа са светом и улазак у интегративне токове. Види у: *Dekleracija o zunanji politiki Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije*, št. 108/99.

³⁴⁵ Андреја Милетић даје неколико класификација националних интереса, тј. по неколико основа (по степену њиховог значаја, по трајању, по обиму, и остале (по садржини, интересе-циљеве-средства, статичке и динамичке, компетитативне и апсолутне, изражене и стварне, јасно одређене и неодређене, себичне и просвећене. Види у: **Милетић**, Андреја, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Савремена администрација, Београд, 1978., стр. 131-169.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ *Ibid.*

У погледу њихове садржине, већина ових аутора напомиње да су то интереси националног опстанка односно самоочувања, независности и територијалног интегритета (с тим да се сви ови интереси могу поистоветити са националном безбедношћу). У погледу садржине, нарочито је у америчкој теорији међународних односа и спољне политике присутно да се наводе национални опстанак и национална безбедност. Међутим, док се код једног броја аутора ова два појма међусобно разликују (Lerche i Said, Osgood), дотле се код већине других аутора ова два појма не разликују, већ се сматрају као јединствен појам (Holsti, Seabury, Wright, Schleicher, Nuechterlein, Duchacek, Hill, Renouvin, Duroselle, Jones), и употребљавају се као синоними.³⁴⁸

У складу са тим схватањима аутори наводе да се ти најважнији интереси могу једним именом означити кроз националну безбедност. Па тако Renouvin i Duroselle сматрају да је национална безбедност „угаони камен националног интереса“. Ово је посебно било изражено у периоду повећаних спољних опасности у доба хладног рата, па су неки попут Волферса истицали да је „формула националног интереса постала практично синонимна са формулом националне безбедности“.³⁴⁹ У ове ставове се на неки начин може уколпити и гледиште које даје Osgood, који додуше сматра да је национална безбедност шири појам, и да поред тога што обухвата национални опстанак (а под опстанком се обухватају пре свега очување територијалног интегритета, независности и уставног поретка), већ укључује још и способност нације да преживи, а у најширем, субјективном смислу и одсуство страха. Са друге стране има и оних који одвајају појмове опстанка и националне безбедности, при чему се опстанак сматра важнијим и означава „свеопштим циљем државне акције, највишим и најосновнијим циљем спољне политике (Lerche, Said).³⁵⁰

Из досадашњег разматрања, овде најпре, прихватамо као најприкладније терминолошко означавање ових интереса „виталним државним интересима“, јер је реч о најзначајнијим интересима/вредностима државе, који за њу имају егзистенцијални значај, јер њихов губитак доводи до нестанка субјекта као таквог

³⁴⁸ Наведено према: Милетић, Андреја, *op. cit.*, стр. 133-135.

³⁴⁹ Упореди: *op. cit.*, стр. 134.

³⁵⁰ *Ibid.*

(да ли у правном статусу, у границама и сл). Друго, они су по природи дефанзивни, и њихово остваривање и заштита су заједнички циљ и спољне политике и националне безбедности државе.

2.1. Опстанак нације и државе

Опстанак је логичан циљ и тежња сваког друштвеног система, политичке организације или на крају и саме јединке. Бавећи се основним мотивима актера у међународним односима велики број аутора слаже се да је опстанак на првом месту.³⁵¹

Још је Machiavelli покушао да створи науку на основу својих размишљања о уметности опстанка.³⁵² Отуда и учење да владоци или суверени морају бити спремни да прекрше обећања ако је то у њиховом интересу и да освоје суседне државе пре него што оне нападу њихову (“циљ оправдава средства”). Бројне су етичке и практичне тешкоће повезане са Макијавелијевим препорукама, посебно ако се упореде са савременом међународном политиком. И заиста, управо је приметно одсуство моралности реализма изазвало бројне најзначајније критике ове теорије.³⁵³ Тако је рецимо, у члану 1. Декларације америчког института за међународно право наведено да право на опстанак не оправдава акцију државе да заштити и одржава свој опстанак незаконитим радњама против недужних и мирољубивих држава.³⁵⁴

Овом темом су се највише бавили реалисти. Управо је опстанак државе принцип који уједињује већину реалиста свих убеђења јер сматрају да је то најважнија брига свих држава. Опстанак се сматра предусловом постизања свих

³⁵¹ Niebuhr аналогно преноси биолошки нагон преживљавања с људске јединке на заједнице, додајући да је сукоб таквих мотива у људским односима, а посебно у међународној сфери, много сложенији због присуства моћи и престижа. Према Spykmenу, државе сву своју делатност предузимају да би опстале. И за Schumana самоодржање је коначан циљ државе, док Agon сматра да свака политичка јединица настоји да преживи. Wolfers дефинише основни државни интерес помоћу опстанка додајући опрезно да оваква категорија добија широк спектар тумачења у различитим зелама и земљама суоченим с различитим околностима. О томе види у: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр. 20.

³⁵² У његовој књизи *Владалац* јасна је намера да се системски утврди скуп начела која ће владарима омогућити да задрже власт. Макијавели је до ових начела дошао кроз дипломатско искуство и проучавање античке историје. Он се на пример дивео римском царству које је освајањем и доминацијом себи припојило све потенцијалне непријатеље. У: **Machiavelli**, Niccolo, *Vladalac*, Familet, Beograd, 2002.

³⁵³ Види критике реализма, у одељку 7.3. у: **Dunne**, Tim *op. cit.*, pp. 141-159.

³⁵⁴ Види: **Andrassy**, Juraј, *Међународно право 1*, Školska knjiga, Zagreb, 1998., стр. 91.

других циљева, јер, по Кенету Волцу „изван мотива опстанка, циљеви држава могу бити бескрајно разноврсни”.³⁵⁵

Међутим, иако постоји слагање око тога да је опстанак најважнији циљ, поделе настају по питању како треба ићи “више” од опстанка. Дилема је да ли се то постиже увећавањем моћи (реалисти)³⁵⁶, или сарадњом (либерални институционалисти). Сасвим је логично то што је, како видимо, опстанак први и најважнији циљ. Хипотетички, ако замислимо неку нову творевину, имагинарни субјект „А”, ако не преживи, или изгуби своје место, свој идентитет, онда свакако више не можемо говорити о том истом субјекту „А”.

Правећи аналогију категорија друштвених субјеката (држава) са категоријама биолошких организама, Rosenau у том контексту пореди и феномен спољне политике, који иако потиче из многих разлога, као један од његових главних извора има фасцинацију питањем како се организми могу адаптирати на окружење. „Било да је организам једна ћелија, једна особа, мала група или велики скуп људи, његова борба да опстане и да се одупре опасностима из своје средине веома је драматична. Средина се константно мења и као резултат увек представља претњу интегритету и опстанку организма.”³⁵⁷ Оваква питања су фасцинантна делом зато што се опстанак организма никада не може узети здраво за готово и зато његове борбе привлаче пажњу, делом зато што питања буде осећања јер одговоре на њих није лако дати и зато буде радозналост и подстичу машту.

Сва ова питања су срж спољне политике. Ипак, и Rosenau наводи да ту постоји опасност у процесу подударања са биолошким организмима и аналогија које на крају морају бити одбачене за моделе у којима је поље спољне политике

³⁵⁵ Упореди: **Dunne**, Tim, *op. cit.*, pp. 141-159.

³⁵⁶ Недавно се повео спор међу реалистима око тога да ли државе првенствено желе да увећају безбедност или моћ. Ово питање дели реалисте на офанзивне и дефанзивне и такође има своје импликације и на изгледе међународне безбедности и сарадње. Дефанзивни реалисти, као што је Кенет Волц, сматрају да је безбедност државе најважнији интерес, па према томе државе треба да теже само ка оној количини моћи која би им обезбедила опстанак. Са друге стране, офанзивни реалисти, као Џон Мирашајмер сматрају да је крајњи циљ држава постизање водеће, хегемонистичке позиције у међународном систему. Наиме, по овом становишту ако државе не чине довољно да стално увећавају своју моћ у односу на друге, онда ће по природи ствари друге државе искористити прилику, уколико се укаже да промене стање ствари у своју корист, и освоје слабије. Упореди: *op. cit.*, pp. 141-159

³⁵⁷ Упореди: **Rosenau**, James N., “Comparing Foreign Policies: Why, What, How”, у: *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Sage Publications, New York, 1974, p. 4.

признато као поље које се бави сложеним системима у којима су перцепција, калкулација и процена централни процеси. Ипак, док се гомила значења може приписати феномену познатом као спољна политика, биолошка аналогија служи да истакне да се на највишем нивоу апстракције они састоје од свих ставова и активности кроз које организована национална друштва теже да опстану и да се изборе да извуку корист од њихових међународних средина.³⁵⁸

Опстанак нема само просто физичко значење. У третирању опстанка државе В. Димитријевић идентификује три значења: опстанак државе, национални опстанак, и физичко самоодржање.

У првом значењу опстанка државе мисли се на опстанак државе као *sui generis* субјекта у међународном систему, односно политичке заједнице различите од других држава. Тежња је да држава као систем организоване власти, као самостални субјект међународног права, као актер у међународним односима, не изгуби свој идентитет и не постане део неке друге државе, или се не распадне на више нових држава од којих ни једна неће бити исто што и до тада. Овај аутор сматра да овако дефинисана вредност, постоји само у очима становника земље који цене и прихватају посебност државе чији су држављани, и то као свој интерес. У овом погледу влада и становништво, као и делови становништва могу да буду подељени до те мере да у неким случајевима опстанак државе буде везан за интересе мањине на власти, па чак и иностранства.³⁵⁹

Друго значење опстанка државе представља национални опстанак, што се не односи толико на физички опстанак, колико на очување националног идентитета. Међутим, у савременој пракси чест је случај да се не поклапају у потпуности национална и државна јединица. Зато су присутне тежње ка стварању националних држава које су, сматра се, најбоља прилика да се очува национални идентитет. Овде је зато корисно разликовати државни од националног опстанка. Јер, за „матичну” нацију у једној држави једнака је брига у овом случају за оба вида опстанка (и државе и нације). Дотле, са друге стране, за оне нације чији се

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ Димитријевић, Војин, *op. cit.*, стр. 20, 21.

национални идентитет не поклапа са државом у којој живе, мања је важност опстанак саме државе, а круцијални значај се придаје очувању њиховог сопственог националног идентитета, да се случајно не изгуби изрођивањем и асимилацијом.

И трећи вид опстанка (који наводи В. Димитријевић) је физичко самоодржање. Овде се сматра да опстанак као супротност истребљења представља врховну вредност за све припаднике угрожене заједнице. У овом случају национална држава се опажа као средство које такву опасност треба да отклони.³⁶⁰

Као што видимо опстанак државе представља појам у коме се сједињују сва три поменута значења.

Но у сваком случају, најновији развој међународног права, не оставља само државама бригу за сопствени опстанак, већ ту обавезу на неки начин преузима целокупна међународна заједница, што је у различитим видовима потврђено бројним међународним документима.³⁶¹ Оно што сматрамо посебно значајним са правног аспекта на међународном нивоу је чињеница да је на кодификацији основних начела о правима и обавезама држава (УН, 1962. године) као недвосмислено темељно право државе наведено право на опстанак (самоодржање), из кога се даље изводе и друга основна права, јер је само постојање државе претходни услов уживања свих осталих права. Зато се држави даје право да може бранити тај интерес свим дозвољеним спољнополитичким поступцима,³⁶² а под одређеним условима, допуштен је и одбрамбени рат.³⁶³

³⁶⁰ Упореди: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр. 23.

³⁶¹ Заметак таквих правила налази се још у систему Свете алијансе, Друштва народа (чл. 10), Организације америчких држава. Повеља Уједињених нација (чл. 2, ст. 4) штити чланице од насилног уништења њиховог опстанка, угрожавања територијалног интегритета и независности од стране других држава. Види у: **Andrassy**, Јурај, *op. cit.*, стр. 70.

³⁶² Данашње међународно право, праву држава на опстанак прилази посредно тако што обавезује државе да своје међусобне спорове решавају мирним начинима

³⁶³ Повеља Уједињених нација познаје право на индивидуалну и колективну самоодбрану, којим се право на опстанак може бранити и оружаном силом. О томе детаљније види у: *Уједињене Нације 1945-1995, између признања и покуде*, Међународна политика, Београд, 1995.

2.2. Суверенитет (политичка независност)

По традиционалном схватању државних интереса/вредности суверенитет је индикатор постојања или непостојања независности.³⁶⁴ Сувереност је битна одлика која разликује државу од других субјеката међународних односа, и представља слободу воље коју једна држава манифестује споља и изнутра.³⁶⁵ Ипак, не може се потпуно ставити знак једнакости између тзв. спољне и унутрашње суверености државе, и мада сувереност подразумева највишу власт државе, она се, уствари, у правом значењу најпотпуније манифестује једино унутар те државе. Ово и због тога што на међународном плану држава ступа у односе не са себи потчињеним, већ у правима и обавезама равноправним субјектима.³⁶⁶ Међутим и у спољном домену, могуће је само вољно, уговорно везивање држава а никако подређивање некој вишој власти. Ово има свој правни основ и у међународном поретку.³⁶⁷ Повеља Уједињених нација гарантује поштовање суверености држава и немешање у унутрашње послове једне државе. Тако долазимо и до начела неинтервенције

³⁶⁴ Суверенитет значи да ни једна власт није правно изнад државе осим оне коју држава добровољно пренесе на међународне организације којима припада. Из перспективе традиције реализма од XVII века, правила међународног права су писана да би заштитила државе и допустила им „потпуну слободу акције” (Parry, 1968). У: **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., str. 813.

³⁶⁵ У погледу спољних односа, то значи да су државе, без обзира на неједнакости у погледу величине територије, броја становника, степена научно-технолошког развоја, моћи којом располажу, правно једнаке, да су суверене и да им та права не могу бити одузета. Дакле, држава је независна од сваке спољне власти.

На унутрашњем плану, сувереност укључује право слободног избора политичког, социјалног и економског система. Свака држава има подручје властите, унутрашње надлежности (*domain reserve*), у које се нико не може мешати, па ни друге државе и међународне организације. Види у: **Димитријевић**, Војин, (et.al), *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 77.

³⁶⁶ David Held каже да се државе морају посматрати као независни представници у свим стварима унутрашње политике, те да морају бити начелно слободне у одређењу своје властите судбине, док је спољашња сувереност квалитет које државе поседују у међусобним односима срачунато са тежњом друштва да одреди сопствени политички правац без мешања других сила. У: **Held**, David, *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?* <http://www.polity.co.uk/global/pdf/GTReader2eHeld.pdf>, p. 1.

³⁶⁷ До оснивања Уједињених нација 1945. године, међу најзначајнијим државама је превладало схватање како реалитет глобалне силе треба уградити у нову организацију уколико се жели да она има икакву значајнију безбедносну улогу. Међутим, начело једнакости суверених држава ни тада није било могуће у потпуности одбацити. Компромис до којег је то довело огледао се у једнакости гласачких права у Генералној скупштини УН за све државе чланице, али и у праву вета у Савету безбедности УН за пет водећих држава које су из Другог светског рата изашле као победнице. Оваква формула представљала је прећутно признавање како национална сувереност све више представља илузију за све, осим за неколико најмоћнијих држава;

које се изводи из права суверенитета. Члан 2. ст. 7, Повеље УН гласи: „*ништа у овој Повељи не овлашћује Уједињене нације да интервенишу у пословима који спадају у националну надлежност држава*”. Другим речима, организација не представља покушај замене националне државе. Међутим, Повеља познаје и извесна ограничења суверенитета, посебно у ситуацијама које се односе на заштиту мира и безбедности у свету.³⁶⁸

У теорији се често Вестфалски мир (1648. године) узима као почетак развоја концепта државне суверености, свакако да његове претече можемо тражити и у ранијем периоду. О идејама и друштвеном контексту настанка суверености свакако је било речи и раније.³⁶⁹ Као што је познато, до средине 17. века Папа је био врховни суверен, чија је власт производила ефекте у међународним односима, посебно у односима хришћанског са нехришћанским светом. Тек је окончањем 30-годишњег (верског) рата,³⁷⁰ 1648. године, дошло до коначног пораза идеје о постојању хришћанске заједнице под папском влашћу, што је означило крај периода доминације црквене над световном влашћу.³⁷¹ Власт је прешла на католичке и протестантске државе, републике и монархије, којима су призната једнака права. Тим догађајем створен је тзв. вестфалски систем, који је подразумевао уређење односа међу државама на бази суверености.³⁷²

Дакле, од Вестфалског мировног уговора из 1648. године, суверенитет је био основни концепт. У 20. веку, вестфалски систем је добио своју потврду у уговору којим је основано Друштво народа и касније, што је посебно значајно, у Повељи Уједињених нација, основном међународно-правном документу савременог света. Међутим, и у оваквом „тврдом” схватању суверенитета, јасно је да државе споља

³⁶⁸ У наставку овог истог члана 2, ст. 7, каже се да: „ово начело неће утицати на примену принудних мера прдвђених у глави VII Повеље УН”;

³⁶⁹ О идејама и настанку концепта суверености, види у: **Knežević-Predić, Vesna, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija***, Institut za političke studije, Beograd, 2001, стр. 9-28.

³⁷⁰ На идејама Мартина Лутера, који се успротивио тадашњим односима, и властима Римских папа;

³⁷¹ Европски систем, се од 1648. године заснивао на односима међу независним територијалним јединицама, где су европски владари одбијали да признају секуларну власт римокатоличке цркве, замењујући систем папске власти из средњег века географски и политички одвојеним државама које нису признавале никакву вишу власт, по концепту суверенитета. Новоослобођеним земљама дата су иста права: територија под њиховом искључивом контролом, неограничена контрола у питањима домаће политике и слобода вођења спољне политике и закључивања споразума са другим државама. Упореди: **Kegli Jr., Čarls V., Judžin R., Vitkof, op. cit.**, стр. 120, 121.

³⁷² Упореди: **Knežević-Predić, Vesna, op. cit.**, стр. 28.

немају никакву власт над другима, јер се налазе међу равноправним субјектима (до простог представљања унутрашње воље на спољном плану - спољна политика). Шта више, из неколико разлога, чак и владе моћних држава ретко кад имају потпуну контролу над свиме што се догоди, не само споља, већ и унутар граница државе. Један од разлога је међузависност држава.³⁷³

Ипак, међународни поредак се током протеклих неколико векова темељио на премиси суверености националне државе, при чему је свака држава унутар своје територије представљала оног крајњег и апсолутног арбитра у питању властитих претпоставки за националну безбедност. Иако је таква сувереност правно била дефинисана као апсолутна, очигледне асиметрије у снази појединих држава не само да су наметале потребу битних компромиса, посебно на страни слабијих држава, већ су укључивале и озбиљна кршења туђе државне суверености од стране јачих држава.

Већ је на темељу основних поставки реализма јасно да је сувереност држава њихова омиљена тема. Парадигма државне суверености је неодвојиво повезана са употребом силе. У погледу њених унутрашњих димензија, да би илустровали овај однос између насиља и државе, довољна је чувена дефиниција Макса Вебера, по коме је држава “монопол легитимне употребе физичке силе у оквиру дате територије”. Унутар овог простора, суверенитет значи да држава има највиши ауторитет да доноси и спроводи законе. Ово је основа неписаног уговора између појединца и државе.³⁷⁴ Реалистичка теорија, чини се, заснива се на претпоставци да је на унутрашњем плану проблем реда и безбедности решен. Међутим “изван”, у односима између независних суверених држава, јављају се одсуство безбедности,

³⁷³ По речима Хенрија Бохаса, који уочава процесе у смањењу државне моћи „најважнији проблем са којим се суочава држава је да се њене територијалне границе више не подудару са границама политичког ауторитета (власти) над друштвом и економијом. Нарочито економска структура није више одређена од стране државе, па чак није ни под њеним утицајем, већ под утицајем транснационалних чинилаца. Ово чини територију и деловање државе осетљивим на ове транснационалне учеснике. Као последица тога, тржиште је постало главна сила у дистрибуцији (расподели) богатства и моћи.” У: **Bohas**, Henri-Alexandre, *A New Middle Age: A Post-Westphalian Approach to the European Union*, Research Conference of the European Union Center of California, Claremont, April, 2003, pp. 1-24.

³⁷⁴ Према Хобсу, на пример, ми дајемо нашу слободу у замену за гаранцију безбедности. Види: **Dunne**, Tim; Brian, Schmidt, Realism, у: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 141-159.

опасности и претње самом опстанку државе. Реалисти ово углавном објашњавају непостојањем врховне власти у међународној средини.³⁷⁵ За реалисте, суштина суверенитета је способност државе да доноси ауторитативне одлуке, чак у крајњој линији, одлуке да се почне рат. За либерално орјентисане теоретичаре сувереност је дефинисана кроз способност државе да контролише учеснике и активности унутар и преко сопствених граница.³⁷⁶

Међутим, тој анархији у међународном систему покушало се стати на пут правним путем, тј. увођењем одређених норми које би омогућиле очување поретка и правде. Поредак поставља границу хаосу. Анархија у међународној заједници – недостатак више власти изнад држава – не представља исто што и хаос уколико се поштују основна начела утврђена међународним правом. С тим у вези, сувереност и неинтервенција су два начела која обезбеђују мир у анархичном светском систему.³⁷⁷ С друге стране, иако све правне доктрине заступају начело да су државе примарни субјекти међународног права, по максими да су „закони су створени да заштите државу од појединца, а на појединца од државе”, и да сувереност гарантује државама аутономију у њиховим домаћим пословима и спољашњим односима, ипак и само међународно право поставља извесна ограничења.³⁷⁸

Суверену једнакост држава, која и даље остаје један од камена темељаца на којима почива међународно право, не треба схватити у апсолутном смислу. Уосталом, дужност поштовања независности других држава и обавеза да се у доброј вери испуњавају међународне обавезе преузете у сарадњи с другим државама, саставни су део суверености. Између осталог, државе ограничавају своју

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ **Thomson**, Janice E., State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research, *International Studies Quarterly*, Vol. 39, N. 2 (Jun 1995), p. 213.

³⁷⁷ Joseph Nye се пита до које границе треба уважавати ова начела. Он указује на проблем права и правде, посебно у случају где државе не поштују неке друге правне норме поступајући у свом унутрашњем правном поретку. У том смислу наводи пример борбе друштвених група и племенске борбе у Сомалији 1990-их. Овај пример је доказ да их ниједна влада није успешно контролисала. Чак су и деца била приморана да учествују у борбама. Тако често постоји несагласност између правде и очувања поретка која води ка дилеми да ли интервенисати или не. Види у: **Nye**, Joseph S. Jr., *Understanding International Conflicts*, Harvard University, Third Edition, 2000, pp. 147-163.

³⁷⁸ Постоје изузеци од правила суверенитета, као што је дипломатски имунитет за амбасадоре; уз то, савремено међународно право сада прелази државне границе и када су у питању злоупотребе људских права или злочини против човечности.

сувереност сваким међународним, двостраним или вишестраним уговором који закључе,³⁷⁹ па и чланством у међународним организацијама.

Разматрање овог питања у данашњем времену, са пуно испреплетених ауторитета на које су државе пренеле одређену моћ, чини се тежим јер се можемо са правом питати у ком тренутку држава прихватајући да извршава одлуке које не доносе само њени врховни органи постаје несувверена, несамостална, зависна. Одговори се обично траже у анализи међународних уговора, испитавњу природе међународних организација и сила доминантних у њима.

Овде пре свега пада у очи парадокс да се, управо у име безбедности, самосталност држава највише ограничавала. Теоријски посматрано, ступање у пактове са интегрисаним војним снагама и заједничким командама појачава безбедност према потенцијалном противнику, али смањује независност одлучивања државе, па и њену безбедност, према својим савезницима.³⁸⁰

Дилеме глобалне безбедности током првих година 21. века стога су квалитативно сасвим различите од оних из 20. века. Прекинута је традиционална веза између националне суверености и националне безбедности.³⁸¹ Питање је како сада тумачити сувереност? Зато је можда упутно говорити и о измени садржаја, опсега и досега појма суверенитет.³⁸²

³⁷⁹ Димитријевић оцењује да је данас свака средње развијена држава страна уговорница више стотина, па и преко хиљаду, међународних уговора. Види у: **Димитријевић**, Војин, (et.al), *op. cit.*, стр. 77-79.

³⁸⁰ Упореди: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр.26.

³⁸¹ Многи аутори дају своје виђење из којих разлога суверенитет не сме да спутава процесе (да ли када се ради о служби мира, људских права, еколошких проблема, глобалних економских проблема и сл). Види о томе у: **Jones**, Roy E., *Analysing foreign policy: An introduction to some conceptual problems*, Routledge & Kegan Paul, London, 1970, pp. 10-13.; Види и: **Brzezinski**, Zbigniew, *Američki izbor: globalna dominacija ili globalno vodstvo*, CID, Podgorica, 2004, str. 20.

³⁸² David Held сматра да се разликују правила у ери класичне суверености (од 1648. год. до раног 20. века) када су територијални интегритет, сувереност, формална равноправност и немешање у унутрашње ствари били најбитнији принципи међународне заједнице (Crawford i Marks 1998). У тим условима државе имају облик одвојеног и независног политичког поретка са сопственим интересима (vidi Falk 1969; Cassese 1986, 396–9; Held 1995, str. 78). Друга ера је, како он то назива, ера либералне суверености (од Другог светског рата па до данас) – при чему тврди да иако се нови модел прописа искристализовао тек после Другог светског рата, има своје порекло од раније. Сувереност је изазвана принципима демократије и људских права, економским принципима, затим правилима ратовања и сл. Овај процес ограничења државне власти представља почетни преокрет првенства државе у међународном праву, и подупирање улоге појединца (Held 1995, ch. 5 ; Held i McGrew, Goldblatt, i Perraton 1999, ch. 1).; Види шире у: **Held**, David, *The Changing Structure of*

Тумачећи развој који се догађа у Европској унији³⁸³ може се уочити неколико димензија слабљења концепта државног суверенитета (и то баш у Европи, која је колевка овог концепта). Најпре, ако се легитимитет суверености државе црпи из воље већине грађана, постоје озбиљне назнаке које утичу на слабљење њиховог легитимитета. Хенри Бохас је, бавећи се овом проблематиком, извукао неколико карактеристика које утичу на овај процес (па је навео и већи степен свести и образовања грађана, међузависност, интеракције и нове технологије – што све утиче на другачију свест према држави од дотадашње). Међутим, најзначајније карактеристике која је уочио јесу следеће:

прво, специфичности Европе као организоване територије је да поседује инструменте (замисли) који могу бити употребљени од стране грађана и омогућити им да приступе регионалном подручју надлежности. Дакле, чланови Европског парламента бирани су директно од стране грађана Европске уније. Осим тога, специфичности европског подручја су ојачане тиме што грађани имају могућност да уложе жалбу Европском суду правде у Луксембургу.³⁸⁴

Друго, пустошења претходних ратова и мир у Европи који су охрабрили појединце да се не фокусирају само на своју националну државу. Поред тога, делегирање државне власти одређеним субнационалним ентитетима, као што су региони (области) у Белгији или Француској или “лендер” у Немачкој, довела до појаве регионалног идентитета.³⁸⁵

И *треће*, кроз европску интеграцију идеја је да се дође до замене привржености националном идентитету приврженошћу европском идентитету. Са положајем за грађане у европској заједници и слабљењем националног идентитета, овај циљ је делимично остварен. Ово слаби и могућност државе да мобилише своје грађане. И заиста, дискутабилно је да ли би данас сви грађани дали живот за своју

International Law: Sovereignty Transformed? <http://www.polity.co.uk/global/pdf/GTReader2eHeld.pdf>, pp. 1, 2, 3, 4, 11.

³⁸³ Детаљније о суверенитету држава чланица у односу на Европску унију у областима безбедности државе, у: **Маринковић**, Немања, *Место и улога националне безбедности у Европској унији*, Магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2007., стр. 170-182.

³⁸⁴ Управо чињеница да грађани Европе имају улогу без преседана у институцијама међународних или регионалних организација, показује специфичности Европске уније и њеног начина заобилажења државе као јединог начина (пута) за исказивање захтева грађана. Коначно, примећује се да су у највећем броју случајева грађани тужили сопствене државе да се не придржавају европских закона. Судови могу да финансијски казне те државе. У: **Bohas**, Henri-Alexandre, *op. cit.*, pp. 1-24.

³⁸⁵ *Ibid.*

земљу?³⁸⁶

Сувереност држава је озбиљно уздрмана и неким другим процесима. Овде ћемо истаћи процес регионализације појединих земаља, јер су многе европске државе делегирале власт од државе ка регионалним субнационалним ентитетима. Овај процес, поред позитивних, прети да покаже и своју опасну страну. Посебно интересантни примери су оснивање федералне (савезне) државе у Белгији, и регионализације у Шпанији (још од 1981. године), и у последње време у Уједињеном Краљевству са оснивањем Парламената у Шкотској и Велсу. Ова политика је спроведена због ефикасности и притиска локалних заједница. Али, и остале јаке тенденције које су довеле до раздвајања унутар држава су последица ових процеса. Појава транснационалних учесника и њиховог одлучујућег утицаја на расподелу богатства и моћи је преиначила границе националне државе. Она је нагласила међурегионалне разлике и створила раздор и границе унутар националне државе.³⁸⁷

Осим “изнутра”, слични процеси поткопавања суверенитета држава присутни су и споља, изван држава. Међузависност и бројне врсте интеракција створиле су, поред националне државе, свет транснационалних учесника. Пре свега, како је раније наведено, државе се суочавају са проблемом да се њене територијалне границе више не подударају са границама политичког ауторитета (власти) над друштвом и економијом. Ово је један глобални тренд, а ова тенденција значајно ојачана у европској зони услед интеграције, која је изазвала либерализацију и уједињавање националних тржишта. Мишљења о томе, а и налази, су различити. Једни сматрају да је то ојачало државе појединачно, а други да је то ослабило њихову појединачну моћ и утицај.³⁸⁸

³⁸⁶ Бохас износи тврдње о тзв. “новом средњовековљу” у Европи. *Ibid.*

³⁸⁷ Шта више, субнационални ентитети су међусобно повезани многобројним транснационалним мрежама од којих су најважније Представништво европских региона и Савет европских локалних заједница и региона. Постоји велика сарадња између сличних подручја као што је “Четири мотора” који уједињује Баден Виртемберг, Ронске Алпе, Каталонију и Ломбардију. Ове области сарађују и утичу једна на другу на многим пољима. У: **Bohas**, Henri-Alexandre, *op. cit.*, pp. 1-24.

³⁸⁸ Европска комисија има надлежности и она контролише трговину и усклађује Заједничко тржиште. Под овим околностима, неки научници су закључили да државе користе Европску унију како би имали већу моћ, власт и утицај на сопственој територији. Међутим, може се показати да је европска интеграција један од најјачих динамичности које су приметно ослабиле државу путем Заједничког тржишта. Види у: **Bohas**, Henri-Alexandre, *op. cit.*, pp. 1-24.

Данас се сматра да је суверенитет углавном застарео концепт и да државе данас више нису суверене, или да барем нису суверене као што су некад биле. Али, поставља се питање шта ти посматрачи мисле да је суверенитет некада био? Да ли сматрају да је суверенитет значио стварну, потпуну контролу? То је нешто што суверенитет никада није значио, и таква сувереност никада није ни постојала. Државе су одувек биле ограничене другим државама и *de facto* су биле приморане да прихвате чињеницу да, по логици „спојених судова“, и други “кроје” важне услове за њих. Међутим, оно што је суверенитет значио јесте да други не могу да заобилазе законе те територије, да постоје извесне ствари о којима само држава може да одлучи (уставно уређење, порези...). Можда је исправније запажање да су се ствари о којима је држава раније инсистирала да сама одлучује временом промениле.³⁸⁹

Коначно, обзиром да се често у класификацији виталних интереса наводи суверенитет без помињања независности, или обратно, или и једно и друго. Овде прихватамо мишљење да се „политичка независност означава суверенитетом, конститутивном компонентом државности која исказује својство државне власти, она је изнад сваке власти на својој територији и располаже пуном слободом доношења и примена одлука на својој територији“.³⁹⁰ Осим поистовећивања суверености са независношћу, у речнику међународне политике ова вредност се означава још и термином самосталност, али сви ови појмови означавају у ствари, постојање неометаног, аутономног процеса одлучивања. Сувереност (независност, самосталност) је у тесној вези са претходним интересом – опстанком, јер би губитак ове вредности био увод и у губљење других вредности. Зато је овај интерес значајан за спољну политику, посебно што би подложност утицајима са стране могла бити опасна по националну безбедност државе. В. Димитријевић овде наводи пример „када држава стоји пред одлуком о учлањењу у војне групације с

³⁸⁹ На пример, у 17. веку је било нормално да власт може да бира религију својим поданицима (уз одређене специфичне изузетке). Они то данас не могу да раде. Да ли су државе због тога мање суверене? Да ли су неке уступиле сувереност? Које?; Упореди: **Weaver, Ole**, „European Security Identities 2000“, у: Хацић, Мирослав (прир), *Реформа сектора безбедности*, Институт Г 17, Београд, 2003, стр. 375.

³⁹⁰ **Ковачевић**, Сретен, *Основи безбедности и одбране*, ВШУП, Београд, 1996., стр. 95.

интегрисаним оружаним снагама, где постоји могућност да се домаће снаге нађу под страном командом или пред одлуком о уласку у тзв. „надржавне“ привредне организације где одлучивање о виталним економским интересима делимично прелази на органе међународне организације“,³⁹¹ што би могло да дерогира улогу државе и стави је у други план.³⁹²

2.3. Територијални интегритет

Територијални интегритет (целовитост) такође спада у традиционалне државне интересе/вредности, при чему је територијалност специфична одлика државе као субјекта у односу на све остале. Своје утемељење налази и у међународно-правном поретку. Најзначајнији међународно-правни документ забрањује било какву употребу силе или претњу силом против територијалног интегритета државе, и то стоји у одредбама Повеље Уједињених нација (чл. 2 ст. 1). Повеља тиме штити целовитост не само држава чланица Уједињених нација, већ и оних које то нису, а овакве гаранције су преузете и у другим значајним међународним документима.³⁹³

Ова вредност се везује за територију као битан елемент државности и изражава се старањем за целовитост (интегритет државе). Повреда територијалног интегритета било које државе за њу значи довођење у питање њеног опстанка. Стога, свака држава највећом опасношћу по своју безбедност сматра оружани

³⁹¹ Димитријевић и Стојановић наводе пример Француске и Грчке које су се повукле из оружаног дела Северноатланског пакта, а на референдумима о учлађењу Данске и Норвешке у Европску заједницу и останку Велике Британије у њој, испољила се подељеност становништва ових земаља, као и у Ирској, Холандији и Француској на референдуму за Устав Европске уније. Такође, ови аутори наводе и супротне примере када власт у држави користи страни утицај против свог становништва под изговором заједничког спољнополитичког деловања. Нпр. „тзв. Тајна конвенција коју је српски краљ Милан 1881. потписао с Аустроугарском допустивши овој утицај на унутрашњу и спољну политику Србије у замену за њено обећање да потпомаже династију Обреновића. У току хладног рата, многи су се диктатори ставили под окриље САД, које су их штитиле као „борце против комунизма“ а у њима добијале послушно спољнополитичко оруђе“. Види у: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 262, 263.

³⁹² Види шире о суверености као националној/државној вредности/интересу и суверености држава чланица Европске уније у области безбедности у: **Маринковић**, Немања, *Место и улога националне безбедности у Европској унији*, Магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2007

³⁹³ Ову гаранцију дају и други споразуми, види Завршни акт Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, у: *Документи КЕБС, 1975-1995*, Међународна политика, Београд, 1995.

напад споља, јер се њиме доводи у питање њен опстанак. Државе, дакле, имају пуно право (по међународном праву) да штите своју целовитост, за шта им стоје на располагању бројни спољнополитички поступци, па и они крајњи – оружани, обзиром да и Повеља УН дозвољава могућност индивидуалне (и колективне) самоодбране, док Савет безбедности не донесе одговарајуће одлуке. Може се рећи да територијална целовитост представља најочигледнији доказ суверености једне државе и уопште способности за опстанак.

Наиме, ова вредност се убраја у суштинске, јер иначе људи на одређеној територији имају тежњу да осигурају не само физички опстанак, здравље и материјалне ствари, већ и начин живота, убеђења о добром и лошем, о свом народу, језику, о религијским погледима на то ко су они у свету. То се обично удружује са онима који су у основи посвећени истом начину живота, обично као исход сличних прадедовских веза и историјских искустава. Тако су државне заједнице смештене у територијалне границе у основи погодне да обезбеде бољи живот својих грађана. Разумљиво, већина народа би више волела да има сопствену државу. У теорији, постојан светски поредак био би могућ да сваки народ има своју земљу. Међутим, супротно томе, систем суверених држава препознатљивих по високом степену несклада између државних граница и места боравка већинских националних група, нераздвојиво је везан за постојан поредак, али је он често непостојан. Рецимо, кроз историју, ратови су започињали покушајем народа да остваре циљ против држава у којима се осећају неправедно потчињени. Ако заправо то прориче нестабилност савременог светског поретка, дату због широког растурања националних група преко државних граница – политичких међа, онда је јасно да говоримо о незадовољавајућој постојаности међународног поретка. Испоставило се да је поредак националног-државног система мач са две оштрице и са тенденцијом повећања опасности за безбедност појединца, националну безбедност, али и међународну.³⁹⁴

Територија државе је саставна компонента њене моћи, но свакако су за моћ важне и многе друге карактеристике територије. Због тих посебних значења

³⁹⁴ Упореди: **Brown, Seyom**, *World Interests and Changing Dimensions of Security*, in: Klare, Michael T.; Chandrani, Yogesh, *World Security – Challenges for a new century*, Third Edition, St. Martin s Press, 1998, pp. 163-182.

територије, нека држава ће у неком спору са другом државом, уз одређени компромис бити спремна да уступи чак и већи део територије на коју полаже право док ће, у другом случају, бити непопустљива када се ради о занемарљивом делу територије јер га сматра стратешким, привредно или културно веома важним.³⁹⁵

Територијални интегритет може бити нарушен било споља или изнутра, и тада он постаје крупан безбедносни проблем. Споља може бити угрожен настојањима других субјеката да видно или прикривено угрозе интегритет, целовитост других држава из бројних разлога (историјских, религијских, националних, економских и сл.). У данашње време, у глобално измењеним условима, ти покушаји најчешће нису видни због прецизних одредби међународног права (које то не дозвољава и сматра тај акт међународним кривичним делом). Иначе, успешно одупирање страним територијалним захтевима један је од очигледних доказа (одбрамбене) моћи једне државе и тест за њену националну безбедност. Међутим то није и једини тест, јер се држави могу постављати и други, за њену владу и становништво подједнако тешко прихватљиви захтеви.³⁹⁶ Наиме, разлози који у данашње време исто могу подривати територијални интегритет држава су претежно економски (експлоатација одређених богатстава са неког дела територије). Зато, угрожавање територијалног интегритета не мора бити схваћено само у смислу физичког насртаја или одузимања територије, већ то може да се постигне и економским механизмима, путем којих се преузима “економска” власт над неком територијом или њеним делом. Тај облик је врло перфидан, и тешко се доказује на међународној сцени. Дакле, питање је само да ли на овом ступњу развоја говоримо о територијалном интегритету (целовитости) као апсолутној или релативној категорији.

Територијални интегритет се може угрозити и деловањем изнутра. Наиме, можемо емпиријски претпоставити да у свакој држави постоје делови становништва који, и ако не теже укидању државе, сматрају да делови њене

³⁹⁵ **Ковачевић**, Сретен, *Основи безбедности и одбране*, ВШУП, Београд, 1996., стр. 94.

³⁹⁶ Државна територија може бити без опасности и из других разлога, а не само због тога што је та држава недовољно моћна да је одбрани. Моћ је релативан појам, те је стога немогуће тврдити да је држава кадра да опстане само зато што је моћна. Види опширније у: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр. 23, 24.

територије треба или могу да пређу у друге, њима драже руке, да ли због националних, економских или каквих других разлога.³⁹⁷

Иначе, по питању територијалног интегритета, као основне вредности, сматра се да је јединственост становништва мање значајна, него кад је реч о опстанку државе. Чак се може рећи да и поједини одлучиоци на различит начин посматрају вредност одређених делова територије, па би се неких могли чак и одрећи уступањем или размењивањем, док за неке постоји интересна или афективна везаност која их поистовећује са самим бићем државе. Углавном су примери интересне везаности стратешки и привредни значај неког подручја, док у области емоција играју улогу колективне успомене и национални чинилац.

Угрожавање територијалног интегритета изнутра је кроз досадашњу праксу најчешће долазило као последица националних разлика. С обзиром да су у игри и други чиниоци, могу да постоје различита схватања. Ако ту дође до драматичних неслагања, ако креатори политике високо оцене стратешки значај одговарајућег дела територије, могућ је акутан осећај угрожености који доводи до оштрих унутрашњих сукоба и до озваничавања дела сопственог становништва као опасног по безбедност државе.³⁹⁸ Настојање мањинских заједница да се одвоје ствара безбедносне проблеме, а чак је и са становишта права спорно право народа на самоопредељење (постоји контрадикција између онога што се заиста под тиме мисли у међународном праву, и како се са друге стране покушава користити у пракси).³⁹⁹ И у новим условима постоје тежње за спајањем раздвојених делова народа, за враћањем протераног народа на своју територију, за историјска права од којих се тешко одустаје. Инсистирајући на мирном решавању спорова, савремена међународна заједница настоји да се територије не могу мењати силом, па важи начело забране употребе силе у односима између држава, и оне се упућују на

³⁹⁷ В. Димитријевић за ово наводи хипотетички примере где рецимо немачки учитељ из јужног Тирола може да буде спреман да баца бомбе како би се његов крај присјединио Аустрији, док његов сусед угоститељ не би волео да му на тај начин конкуренција постане јача. Наведено према: **Димитријевић**, Војин, *op. cit.*, стр. 23, 24.

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ О различитим тумачењима права на самоопредељење, види у: **Димитријевић**, Војин, (et.al), *op. cit.*

средства и методе мирног решавања спорова. Дакле, територијалне границе се могу мењати споразумевањем, а не употребом силе.⁴⁰⁰

На крају, можемо констатовати да је ова вредност за државе и у данашње време заузела изузетну важност. Такође, без уважавања ове вредности свакако ни међународни поредак не би изгледао исто. Али, ако правимо паралелу са пређашњим временима јасно је да је за традиционално, статично друштво, просторни видик ограничен, “где привремени видокруг, дефинисан историјом и митом, води у далеку прошлост – често схваћену као вечну. Али, технолошке промене и глобализација теже да прошире просторни видик док истовремено сужавају привремени”. И како каже Хаснер „одвојени смо од генерација које нам претходе и стављени у непосредни контакт са савременим, које су производ историје суштински различите од наше. Изненадност спајања настала због модерних комуникација и мас-медија не може магично да поништи разлике између нивоа економског и политичког развоја или између уверења и култура. Сви смо присиљени да живимо истовремено у делом заједничким, делом различитим временским оквирима и епохама”.⁴⁰¹

2.4. Начин живота

Одређена су три значења опстанка државе. Интереси/вредности досад наведени, односе се на прво значење опстанка – опстанак државе као специфичне политичке заједнице и посебног субјекта. За разлику од њих, „начин живота“ се односи на преостала два значења опстанка – очување националног идентитета и физичко самоодржање становништва.

Очување националног идентитета као начин живота једне заједнице, поред тога што је битан са аспекта појединца, коме није довољна само пука егзистенција, већ и читав комплекс економских, културних и политичких вредности, које чине битан садржај живота у једној заједници, јер ако се квалитет живота изједначи само са животним стандардом специфичности заједнице почињу да се губе,

⁴⁰⁰ Упореди: **Ковачевић**, Сретен, *op. cit.*, стр. 94.

⁴⁰¹ **Hassner**, Pierre, *op. cit.*, pp. 45-58.

друштво постаје дезорјентисан и обесправљен скуп потрошача а живот губи пуноћу и сврху.⁴⁰² Дакле, он је битан и са аспекта колективитета и осећаја припадности који одражава сличност насталу из националне историје, заједничког искуства и изложености свим тим митовима и симболима нације. Национални идентитет на тај начин ствара осећај места нације у свету, али и са аспекта спољнополитичке активности указује на њене специфичне и одговарајуће токове.⁴⁰³

Управо и ова вредност/интерес је још један велики унутрашњи подстицај спољне политике, јер културна, психолошка и идеолошка потреба државе за престижом и статусом у свету (идентитет или смисао живота), потреба за испуњењем религиозних или светих идеолошких императива, потреба за праћењем моралних принципа или испуњења обавеза (нпр. пружање помоћи жртвама агресије) усмерава политику у одређеном правцу,⁴⁰⁴ а нарочито код држава које имају и додатни интерес да шире свој начин живота и другима. Али, како и ова вредност може на различите начине бити угрожена, јер су честе такве психолошке потребе као што су ослобађање популације од тензије, напетости, несигурности, од беса и фрустрација, то узрокује и снажан притисак на креаторе спољне политике да одмах реагују. Теоретски, ово се можда не дешава у рационалном креирању спољне политике, али је очито присутна чињеница у стварном креирању спољне политике и њеној реализацији, и ни један креатор политике не може занемарити такав притисак у потпуности.⁴⁰⁵ На пример, бивши Председник САД Џорџ Буш (млађи) је у говору у америчком конгресу, најављујући рат у Авганистану изјавио: „они су напали наш начин живота, ...и ми ћемо га одбранити“. Како видимо овај интерес се не прожима само у спољној политици, већ и у националној

⁴⁰² **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 264.

⁴⁰³ **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002, p. 342.

⁴⁰⁴ Димитријевић и Стојановић дају оцену да „национална култура садржи низ обележја али се под њом најчешће подразумева она особина културе која се може описати у једној држави и која је значајна да би се та друштва не само разликовала од других, које имају друкчију...културу, већ и да би се помоћу ње схватило и објаснило њено међународно понашање“. Шире о специфичностима националне културе у: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 185.

⁴⁰⁵ **Legg**, Keith R., James F., Morrison, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971, p. 144.

безбедности,⁴⁰⁶ па и теоретичари „тврде струје“ безбедности, на пример Бжежински, наводе да традиционалној дефиницији националне безбедности САД треба додати интерес „начин живота“ (или „квалитет живота“ (quality of life) или „национално благостање“ (national well-being).⁴⁰⁷

Настојање на очувању начина живота и слободног економског, политичког и културног развитака интерес је који имају и коме теже све државе и развијене и државе у развоју. Ово је стремљење признато као легитимно и својствено свим државама, те се мора узети у обзир приликом одређивања основних вредности које улазе у оквир виталних, а преко тога и као чинилац који се односи и на спољну политику и на националну безбедност.⁴⁰⁸

2.5. Уставни поредак

Овај интерес се разликује од досада наведених, утолико пре, што сви ови интереси, које познаје и међународно право, се овим уклапају у домаћи, државни правни поредак, и добијају тиме и свој правни основ, и правну снагу. То је посебно значајно обзиром на основна начела која важе у савременим државама – уставност и законитост. Међутим, иако је то општи принцип, понекад је реално присутна знатна разлика између онога што је правним нормама прокламовано и онога што се у пракси спроводи (било је примера најдемократскијих Устава у државним системима који су у одређеним периодима, могли би рећи имали елементе тоталитарних, нпр. Устав СССР-а у доба Стаљина).

Уставним, и уопште правним, поретком се уређује цео политички систем, обезбеђује се усклађеност између свих других правних аката, и стварају се услови за њихову примену у пракси. Ковачевић наводи да, поред заштите интереса владајуће класе, начелом уставности и законитости, они се и ограничавају и омогућавају демократски односи у друштву, а осим тога гарантују се права и

⁴⁰⁶ Adrian Hyde- Price каже да “жижно поље безбедности подразумева претње вредностима и начину живота политичке заједнице укључивши ту и сукобе, посебно насилне сукобе”.

⁴⁰⁷ Види у: **Новичић**, Жаклина, Безбедност и животна средина: Расправа о еколошкој безбедности, *Међународна политика*, бр. 1112, Београд, 2003., стр. 36.

⁴⁰⁸ Шире о томе види: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 264.

слободе грађана, мањина и најширих друштвених слојева. Колика ће та права да буду, зависи од развијености демократских односа у држави.⁴⁰⁹

У политичко-правном смислу, заштита уставног поретка издваја се као витални интерес јер се управо у правном поретку државе, кроз систем владавине права, одређује систем преко кога се на правним и политичким основама организује спровођење мера и активности ради заштите њене суверености и интегритета, али и осталих интереса и права попут личне и имовинске сигурности грађана итд.⁴¹⁰ О значају уставног поретка, довољно говори и чињеница да је предвиђена обавеза полагања заклетве за највише представнике (носиоце власти) једне државе (...да ће штитити, бранити устав конкретне државе било где у свету... – тако је многим државама (САД, Русији, Србији...).

Ипак, уставно-правни поредак може бити повређен на разне начине. Ковачевић категорише ове могућности у три категорије: 1) нарушавањем из иностранства, од стране других држава, организација и појединаца, 2) нарушавањем од стране група, организација или читавих класа унутар саме државе, и 3) нарушавањем од стране појединаца.⁴¹¹ Да би заштитила правни поредак и обезбедила примену права држави стоје на располагању и одговарајуће санкције, и органи: судство, службе безбедности, инспекцијске службе, други административни и управни органи. Ови органи, у делокругу својих овлашћења, треба да обезбеде функције државе, њен ауторитет и опстанак.⁴¹² Такође, држава доноси и правне норме, где се дефинишу противправна понашања и санкције, одређујући при томе која кривична дела спадају у недозвољена понашања ове врсте.⁴¹³

⁴⁰⁹ Упореди: **Ковачевић**, Сретен, *op. cit.*, стр. 47-50.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² Види о политичком криминалитету у: **Савић**, Андреја, *Увод у државну безбедност*, ВШУП, Београд, 2000., стр. 26-29.

⁴¹³ У већини савремених држава, слична је листа кривичних дела којима се угрожава уставни поредак. То су углавном: позивање на насилну промену уставног уређења, напад на уставно уређење, убиство представника највиших државних органа, тероризам, оружана побуна, шпијунажа, саботажа, диверзија. О начинима њиховог спречавања, откривања и сузбијања, види у: **Бошковић**, Мићо, *Криминалистика методика I*, Полицијска академија, Београд, 1998., стр. 209-280.

3. Проширена листа интереса/вредности

Осим традиционалних, уврежених, схватања о кључним државним интересима/вредностима, садашњи теоретичари имају изазов да развијају одговарајући концепт таквих интереса који би несумњиво могао да створи широки консензус на националном нивоу, али који би био прихваћен и на међународном нивоу као најмањи заједнички садржалац универзалних светских интереса. Међународни стандарди који се стварају кроз процес грађења норми и институција могу се разумети као савремени пандан процеса започетог пре више од 350 година да исправи несугласице између средњовековног феудалног уређења и процеса стварања нација и културног идентитета који се десио после тога. Баш као што су раније национални интереси прелазили интересе племићког имања, града, парохије, тако је и сада време дало одређеним светским интересима да пређу границе над различитим националним, локалним, регионалним и посебним економским интересима.⁴¹⁴

Већ је наглашено да је у овом времену важно избећи традиционалну замку безбедносне дилеме, где свака држава увећава своју моћ, притом мислећи да тиме на најбољи начин постиже своју безбедност, а уствари подстичући тиме и код других исти мотив, што све скупа доводи до трке у наоружању. Бари Базан је у вези са тиме објаснио која је неопходност сарадње у данашњем времену, када су државе нагомилале наоружања после чије употребе више ништа не би остало исто, и закључио да у тим околностима међународна безбедност је та која претходи, представља предуслов за очување националне безбедности.⁴¹⁵

На сличној позицији, су и размишљања о овом питању. Наиме, уважавање заједничких, светских, интереса на начин поменут горе, је неопходан услов за одржавање традиционалних виталних, и специфичних, државних интереса који и даље настављају да буду високо вредновани. Јер, уколико је цивилизацијски

⁴¹⁴ Упореди: **Brown**, Seyom, *World Interests and Changing Dimensions of Security*, in: Klare, Michael T.; Chandrani, Yogesh, *World Security – Challenges for a new century*, Third Edition, St. Martin s Press, 1998, pp. 163-182.

⁴¹⁵ Види о томе: **Buzan**, Barry, *People, States and Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era (second edition)*, Pearson Longman, London, 1991, стр. 208.

напредак такав да се одређена фундаментална права морају поштовати, а добила су и међународно-правни карактер, али и светско јавно мњење, то онда значи да државе, како због сопствених потреба, тако и због бојазни изазивања оштрице међународног система, морају уважити и уврстити их у државне интересе, којим додатно штите истовремено традиционалне виталне интересе.

Зато је, како због значаја тих вредности за становнике једне државе, тако и због међународних стандарда, неопходно проширити листу државних (националних) интереса/вредности.⁴¹⁶ Те вредности могли би груписати на следећи начин: универзалне (глобалне) вредности/интереси, људска и мањинска права, економски развој и енергетска стабилност, које ћемо детаљније разрадити.

3.1. Универзалне, општечовечанске (глобалне) вредности/интереси

Раст интеракција у свету као последица техничко-технолошког напретка и међузависности, утабао је пут цивилизацијском напретку који мења свет у погледу глобалних вредности и интереса. С тим у вези, побољшање норми и институција које изражавају те универзалне интересе је неопходно. Овде је у центру пажње појединац (који репрезентује интересе човечанства у целини) и који има право да очекује да основни услови за живот буду обезбеђени. Те вредности не угрожавају, или ни у ком случају не би требале да угрожавају државу, чак шта више, држава би са својим организованим системима, ближим појединцу од међународних, морала да се постара да те вредности и интереси буду заштићени.

У стручним расправама, често се отвара питање да ли би универзалне, глобалне интересе/вредности требало ставити испред државних интереса/вредности?⁴¹⁷ Јер, како се износи у тим расправама, у ранијим периодима одговор је био једноставан - држава треба да промовише благостање својих грађана, пружи заштиту од спољне агресије, и сачува своје вредности и начин

⁴¹⁶ Кроз проширену листу националних интереса/вредности, приближавамо се и основним постулатима либерално-институционалистичке теорије.

⁴¹⁷ **Kegli**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., str. 873.

живота, следећи при томе реалистички сценарио и стављајући своје интересе испред глобалних. Резултат таквог схватања су надметање са другим државама за превласт, положај, престиж и јачање сопствене моћи, док би срадња са другим државама на заједничким проблемима кроз заједничке институције била од секундарне важности, тек пошто је сопствена безбедност увећана.⁴¹⁸

На данашњој агенди, државе теже истим циљевима, али опције њихове унутрашње и спољне политике су више ограничене, обзиром да једнострано решење погоршава проблем код других, па стога уско национално трагање за предностима може имати високу цену, јер историјске тенденције ка величању сопственог на уштрб туђег могу бити контрапродуктивне и на унутрашњем и на спољном плану. Свест о заједничким проблемима, мења такву ситуацију, и као што је Маргарет Мид приметила, људи почињу да прихватају гледиште да „сви ми данас делимо исту атмосферу и да себе можемо спасити, ако спасемо друге. Више не постоји противречност између патриотизма и бриге за свет“.⁴¹⁹

И Кофи Анан, ранији генерални секретар УН, је у септембру 1999. године изјавио да се „свет дубоко променио... али се плашим да наше концепције о националном интересу заостају за тим. Потребна је нова, шира дефиниција државног интереса... која би приморала државе да се више уједине у тежњи ка заједничким добрима и вредностима“. Такви предлози стављају људске интересе и глобалну безбедност испред државних интереса и националне безбедности“.⁴²⁰

Ипак, приметно је и из оваквих ставова о потреби уважавања глобалних интереса, да је у позадини скривена жеља за државним, јер у одређеним пољима, као што је на пример екологија, уствари се због заштите сопствених интереса, наводно штите универзални –глобални интереси.

Може се у овом случају десити да ће свако тражити да се очувају интереси који по његовом мишљењу заслужују да се нађу у групи светских интереса (а тек

⁴¹⁸ Упореди: **Kegli**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *op. cit.*, str. 873, 874.

⁴¹⁹ Чувени реалиста Едвард Х, Кар (1939), био је уверен у тзв. реализам идеализма, тврдећи да супротстављање општим интересима човечанства не служи националном интересу земље. Окретање главе од неприлика других може угрозити нечије сопствено благостање јер је „неправда било где претња правди свугде“. Упореди: *Ibid.*

⁴²⁰ *Ibid.*

после расправљати о томе који интереси морају бити сматрани државним). Са овом дефиницијом се неће сложити цео свет па зато треба пустити државно уређење сваке земље да је изврши за своје потребе. Овде се као минимум захтева да светски интереси имају високу вредност у државном праву, да такви интереси, поред виталних и специфичних интереса морају бити урачунати у процењивање и државно опхођење према другима у светском друштву, а основно питање расправе је шта мора бити приоритет светских интереса.

И по овом питању има различитих (прешироких и преуских) мишљења. Рецимо, по Сијому Брауну⁴²¹, кандидати за светске интересе су: опстанак људске врсте, смањење броја убистава и других екстремно сурових опхођења према људским бићима, обезбеђивање услова за здрав живот свих људи, заштита права грађана, заштита културне разноликости, очување природне околине и екологије планете, и побољшање одговорности. Међутим, свакако се овде неможемо ослањати само на парцијална мишљења, већ на оне вредности које имају основ било у националном, било у међународном правном поретку, а који су свакако и важни и универзални.

У складу са тим, руководећи се изнетим ставом, али и класификацијом коју је поставио Сијом Браун, сматрамо да минимум универзалних интереса морају бити следећи:⁴²²

а) *Мир* - је једна од најцењенијих вредности још од постанка људског друштва,⁴²³ иако је та историја обележена „крвавим“ сукобима, и иако су тек од средњег века филозофи и државници почели да се системски баве проблемима изградње мира. Мир се означава као стање позитивног, кооперативног, конструктивног и ненасилног односа између људи и природе, нација, друштвених

⁴²¹ Браун, аутор који се детаљно бавио овим питањем, ближе показује у ком правцу би требало ићи, и које су то универзалне вредности које на овом ступњу развоја морају бити заштићене, а које су саставни део заштитних вредности националне безбедности. Види: **Brown, Seyom**, *World Interests and Changing Dimensions of Security*, in: Klare, Michael T.; Chandrani, Yogesh, *World Security – Challenges for a new century*, Third Edition, St. Martin s Press, 1998., pp. 163-182.

⁴²² Свакако се листа интереса може проширивати и преуређивати.

⁴²³ О погледима на мир кроз различите културе и историјска раздобља и традиције (античку, хебрејску, ранохришћанску, исламску, „источњачку“, „западњачку“). Опширније у: **Симић**, Драган, *Позитиван мир: схватања Јохана Галтунга*, Академија Нова, Београд, 1993., стр. 16-36.

група, слојева и класа и појединаца као нужни услов и основну претпоставку за очување позитивних вредности. На међународном плану, значајније политичке мера ка обезбеђивању међународног мира предузимају се почетком XIX века након Наполеонових ратова, обзиром да су дотадашњи покушаји, у облику равнотеже снага пропали. Основу међународног мира и поретка су раније покушавали да замене династичким поретком и царствима која су привремено успостављала мир, али и укидала слободу.

Мир се проучава и на научним основама, али тек после Другог светског рата, развојем науке за истраживање мира или „полемологије“.⁴²⁴ Ова наука развија схватања по којима се мир не схвата само као одсуство оружаног сукоба, рата, већ и као појам који треба да буде испуњен позитивном садржином. Овде се осим оружаног сукоба говори и о тзв. структуралном насиљу, јер није довољно искључити само оружаном насиље – сукобе, већ у свету пуном неправди, и незадовољства и неподношљиве ситуације попут разних видова експлоатација, прикривеног институционализованог насиља, па се говори о „позитивном“ миру.⁴²⁵ Иначе, у новијем периоду, мир је тежња свих демократских влада, скоро свих савремених универзалних међународних организација и већине човечанства,⁴²⁶ зато и говоримо о миру као универзалном и истовремено државном интересу/вредности.

б) *Опстанак људске врсте* – је нарочито након два светска рата, стварања и усавршавања оружја за масовно уништење, у најтежњој вези са миром, па се мир сматра предусловом за ову вредност – опстанак човечанства, а у даљем низу, опстанак човечанства (биолошко преживљавање) је неопходан услов за извршење и свих других вредности. Самим тим, неспорно је да ово представља светски интерес. Међутим, то што га сматрамо неспорним, то је још увек недовољно. Наиме, треба предузети кораке који ће допринети остварењу ове вредности, и предупредити евентуалне могућности нарушавања овог, заиста, свима нама

⁴²⁴ Види шире у: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 268.

⁴²⁵ Шире о томе: **Симић**, Драган, *Позитиван мир: схватања Јохана Галтунга*, Академија Нова, Београд, 1993.

⁴²⁶ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 268.

заједничког интереса. Посебно се то данас односи на оружје за масовно уништење, којим се ставља на коцку опстанак људске врсте. Ово оружје је раширено по целом свету, и ко гарантује да оно неће опет бити употребљено у оваквом светском поретку где сила наставља да буде *ultima ratio* оних који рат и даље широко посматрају као “наставак политике другим средствима“ (Клаузевиц).⁴²⁷

Управо у овом контексту, многи су видели националне државе као потенцијални узрок (иницијалну капислу) које у сукобу националних интереса могу да доведу до распршивања овог проблема. Међутим, управо у појединим регионима света (нпр. у Европској унији) учињен је покушај да се тај проблем реши кроз умањење национализма стварањем институција на наддржавном нивоу према којима би грађани осећали неку приврженост. На овом примеру, намера је била да се кроз европску интеграцију гаје заједнички интереси међу Европљанима који би заменили њихову приврженост националном идентитету са приврженошћу европском идентитету. Са положајем за грађане у европској заједници и слабљењем националног идентитета, овај циљ је делимично остварен. Може се рећи да ово опадање важности државе за грађане доноси слабљење легитимитета државе али и њене могућности да мобилише грађане, па је у Европи, заиста дискутабилно да ли би данас грађани дали живот за своју земљу”.⁴²⁸ Ово се може посматрати као позитиван знак, јер спречава да држава мобилише појединце како би реализовала своје територијалне амбиције и ка рату оријентисаној политици. Овај тренд вишеструких идентитета може се оценити као повратак у Средњи век када су појединци били повезани (одани, привржени) за више од једног идентитета, као што су папа, локални земљопоседник или краљ.⁴²⁹ Међутим, још

⁴²⁷ **Лазовић**, Момчило, Милинко, Стишовић, *Теорија ратне вештине*, Полицијска академија, Београд, 1998., стр. 26.

⁴²⁸ **Bohas**, Henri-Alexandre, *A New Middle Age: a Post-Westphalian approach to the European Union*, Research Conference of the European Union Center of California, Claremont, April, 2003., pp. 1-24.

⁴²⁹ Национална држава и даље је од великог значаја за колективну слику. Ово је последица историје и начина васпитања где постоји разлика између „нас“ и „других“. Овај одлучујући процес у конституисању идентитета је углавном урађен на националном нивоу пре него на европском. Упркос активној улози европских институција у подстицању европског идентитета, овај процес не успева на европском нивоу. Може се говорити о томе да Европска унија има заставу, химну и заједнички пасош али ови симболи, барем још увек, не преносе емотивну реакцију на грађане Европе. Заиста, национални идентитет остаје видљивији и ближи. Ипак, ова емоционална превласт националног идентитета није више искључива и све је мање и мање присутна мађу млађим генерацијама. *Ibid.*

увек је присутна сумња у изнети став да државе имају мање ауторитета над грађанима данас него пре.

Ипак, тенденције су јасне и указују на правац да се активнија заштита овог веома битног светског интереса остварује кроз процесе и институције које ће свакако пре доносити одлуке неопходне да би се избегле неповратне катастрофе, него што би то нека појединачна држава.

У сваком случају, о опстанку људског рода не може се старати једна држава, нити једна група држава и субјеката међународних односа. Откад су опасности по човечанство очигледне и блиске постало је јасно да се и тој вредности мора непрекидно тежити и служити разумном, планираном и координисаном акцијом.⁴³⁰ Такве опасности су вишеструке, јер проблем је што опасности по опстанак човечанства нису више производ размишљања о природним катаклизмама, већ и сам човек који је творац оружја које може да га збрише.⁴³¹ Иако је стално присутна ова латентна опасност по опстанак човечанства, не сме се порећи ни заштитнички аспект, тј. одвраћајућа снага оваквог оружја коју недвосмислено има и као средство за заштиту не само националне већ и међународне безбедности. Ипак, покушаји контроле и разоружања нису задовољавајући, а досадашња активност се своди на ограничење количине оружја које поједине државе поседују, обавезу да се такво оружје не употребљава, и на забрану његове пролиферације (ширења, кријумчарења).⁴³²

в) *здравствена безбедност* – сврставање људског здравља у универзалне вредности и интересе представља конкретизацију основне етичке премисе да је најосновније људско право – право на живот, неизводљиво у случају непостојања и неочувања незагађене и питке воде, хране, ваздуха, склоништа од климатских непогода, заштита од болести.⁴³³ Дакле, здравствена безбедност подразумева активности на обезбеђивању услова за здрав живот свих људи.

⁴³⁰ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 271.

⁴³¹ Види шире: *op. cit.*, стр. 270-272.

⁴³² Упореди: *op. cit.*, стр. 270-272.

⁴³³ Неке од најсмртоноснијих болести, које се данас највише развијају у сиромаштву, као АИДС на пример, не могу се брзо ставити у карантин, па стога екстремно сиромаштво свуда прети добробити чак и оних који живе у богатијим земљама.

г) *еколошка безбедност* – повезано са претходним разматрањем, разумљиво је што очување природне околине и екологије планете неопходних за одржање људског живота на земљи, треба да представља универзални интерес и вредност. Проблеми у екологији у глобалним условима представљају специфичан изазов безбедности јер загађивање животне средине уопште, односно загађивање земље, ваздуха, водотокова и великих водених маса, недостатак питке воде и хране, проузрокују несагледиве последице на даљи опстанак и развој човечанства. Ипак, да ли овај интерес има и безбедносни значај, овде није кључно питање, јер има аутора који сматрају да су у фокусу безбедности само питања која у свом опсегу имају насиље или претњу насиљем (“You can’t shoot and ozone hole” - Robbie Stamp), има и аутора⁴³⁴ који познају и категорију претњи без непријатеља (“Threats without enemies” - Gwyn Prins).⁴³⁵ Овде су аргументи о потреби заштите животне средине од људски изазване деградације подупрти бригом око утицаја оваквог оштећења на националну (државну) безбедност или на здравље и благостање појединаца. Möller Björn наводи да постоје, најмање, три различита значења по којима животна средина може да се подведе под проширен појам безбедности: прво, проблеми животне средине могу бити узроковани ратом, због чије озбиљности могу да се урачунају у најозбиљније индиректне ратне ефекте, који могу проузроковати еколошку катастрофу, губитке због којих не би трпеле „само“ зараћене стране, већ и остали. Друго, еколошки проблеми могу бити један од извора рата (на пример због оскудице у залихама воде и сл.), и треће, проблеми животне средине могу се појавити и као директне претње безбедности, у хипотетичком случају да физичко постојање државе буде доведено у опасност од

⁴³⁴ Најистакнутији аутори који третирају проблеме животне средине као легитимно поље за проучавање у науци о безбедности су: Homer- Dixon, Marc Levy, Daniel Dedney, и сл.

⁴³⁵ Еколошка безбедност је уведена као национални интерес у све стратешке документе САД од 1991. године наопако. “Еколошка безбедност“ је институционализована у оквиру механизма националне безбедности, што потврђује да су у САД, превагнули аргументи о сукобима везаним за животну средину. Види шире о институцијама које се баве овим питањима у: **Новичић**, Жаклина, Безбедност и животна средина: Расправа о еколошкој безбедности, *Међународна политика*, бр. 1112, Београд, 2003., стр. 35.

природе (нпр. земљотреси, поплаве, или земље попут Холандије могу готово да нестану у случају озбиљног светског потопа и сл.).⁴³⁶

Осим тог аспекта, постоји и друга страна мишљења које се заснива на заштиту животне средине, не само због њеног значаја за човечанство, већ просто због тога што „животна средина има сопствену вредност која превазилази развој човечанства“, и базирају се на заштити природе због њене сопствене вредности.⁴³⁷

Иако људски ум није проучио универзум до те мере да би се могла схватити последица било ког понашања по природну околину, дотле је, са друге стране добро познато да знања која човек користи у промени природе у тежњи да обезбеди економску и политичку предност стављају на коцку еколошке услове који су неопходни за одржање здравог људског живота на планети. Тренутно, међу најозбиљнијим еколошким проблемима издвајају се добро познати ефекат “стаклене баште“ и оштећен озонски омотач (у виду „озонских рупа”).⁴³⁸ Зато је неопходно на глобалном нивоу донети и поштовати правила која се односе на очување екологије планете.

д) *Заштита културне разноликости* – Одржање значајног политичког плурализма и културна децентрализација у светском систему такође би требала да представља интерес човечанства као целине. Наиме, може се рећи да људска врста није, у форми коначног, пронашла облик државног уређења, већ су још увек латентно присутна трагања за најпогоднијим обликом за реализацију основних људских потреба и жеља. Зато је важно да културна разноликост не буде замењена унитарним светским поретком или моралним императивима једног културног промотера. По тврдњи Сијом Брауна: „децентрализација поретка у служби културног плурализма остаје не само подстрек за стваралаштво, већ и главни безбедносни вентил светског друштва, узимајући у обзир смањење домаћих високо

⁴³⁶ Види: **Möller**, Björn, *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000, pp. 30, 31.

⁴³⁷ **Terriff**, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999, p. 181.

⁴³⁸ Ефекат стаклене баште је феномен кога проузрокује планетарно загревање када гасови ослобођени сагоревањем фосилних горива делују као покривач у атмосфери, повећавајући температуру. Озонски омотач штити планету од штетних сунчевих зрака по живе организме на планети. Види о томе у: **Kegli Jr.**, Čarls V., Vitkof, Judžin R., *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., стр. 553-558.

инцидентних ситуација, што би иначе могло да одведе у грађански рат и да доведе до међународне интервенције у име зараћених страна”.⁴³⁹

3.2. Људска и мањинска права

Заштита људских права представља достигнуће чији корени сежу дубоко у прошлост.⁴⁴⁰ Међутим, стандардизација ове вредности на међународном плану (као универзалног добра) дошла је нешто касније. У почетку, људска права су представљала идеал који је требало достићи, значила су морални престиж, међутим, протоком времена тежило се томе да постану стандард, и да буду обавезујућа за све чланове међународне заједнице.

Тако рецимо, као примере можемо навести да се међународна заштита појединца пре Првог светског рата сводила углавном на слободу од ропства, а ова активност се развијала у неколико етапа. После Првог светског рата на права избеглица и апатрида, а најшири развој су доживела тек после Другог светског рата.⁴⁴¹ Углавном, свој основ вуку из Повеље Уједињених нација као базичног документа, уопште, данашњег целокупног међународног система.

Управо чињеница да је овај корпус права издигнут на међународни ниво, да се обавезност примене норми временом проширује, довољно говори о тежњи и потреби да ова вредност буде прихваћена као светски интерес. Подизање заштите ових људских права до светског интереса, раније је представљало нужду, јер су, по правилу, традиционалне нормативне основе националног-државног система више

⁴³⁹ Шире о томе: **Brown, Seyom**, *op. cit.*, pp. 163-182.

⁴⁴⁰ Види: *Magna Charta libertatum* (1215. година); о развоју људских права и њиховом правном утемељењу види у: **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 305-347.; **Andrassy, Juraj**, *Međunarodno pravo I*, Školska knjiga, Zagreb, 1998., стр. 291-326.; Види у: **Brown, Chris**, Human Rights, in: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001., pp. 599-614.

⁴⁴¹ Види Општу декларацију о правима човека, Два међународна пакта и факултативни протокол, Европску конвенцију о заштити права и основних слобода, Женевске конвенције и сл., у: **Рачић**, Обрад, Бранислав, Милинковић, Милан, Пауновић, (eds.), *Људска права – пет деценија од усвајања опште декларације о правима човека*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.; **Hadži-Vidanović, Vidan, Marko, Milanović (prir.)**, *Međunarodno javno pravo: zbirka dokumenata*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005.

вредновале суверену аутономију држава (влада) и њихових права, него ли права појединаца. Међутим, у данашње време, непоштовањем основних људских права од стране државе, могу се „испровоцирати” норме које гарантују државама унутрашњи суверенитет (политичку независност) и правило немешања спољних фактора у унутрашња питања државе. Наиме, непоштовањем основних људских права може бити изазвана реакција међународне заједнице,⁴⁴² која би стала у њихову заштиту, а то би могло да угрози остале државне интересе, самим тим и националну безбедност. То је још један додатни разлог, због кога би било потребно ову вредност третирати макар једнако са осталим државним интересима.

С друге стране, концепт људских права се везује за државу, кроз однос између државе и појединца, обзиром да су савремене државе преузеле обавезу да се старају о спровођењу људских права. Ово старање обухвата различите обавезе којима је држава везана у овој области. Пре свега, држава се обавезује да сама неће кршити зајмчена људска права, што значи да сама поставља границе свог суверенитета у односу на појединца, али и обавеза да та иста права заштити и од других субјеката и појединаца. Уз то, држава треба да делује не само протекционистички, већ и проактивно, тако што треба да омогући услове за коришћење неких права, попут економских и социјалних.⁴⁴³

Међутим, поједини аутори⁴⁴⁴ оцењују да је сувереност државе неважна у односу на људска права. Оваква мишљења потпуно дерогирају логику постојећег међународног система јер се косе са стварношћу. Наиме, код оваквих размишљања, људска права се идеализују, а држава је та која се види као фактор сметње њиховом потпуном остварењу. Овде можемо поставити само једно питање: ко је онда субјект који ће се старати о заштити ових права?

⁴⁴² Процедуре постоје кроз систем УН, и кроз регионалне системе, као део регионалних система заштите људских права, што се уочава у свим важнијим конвенцијама. Димитријевић оцењује да иако су начини обавезивања државе на поштовање међународне норме различити од уговора до уговора, могуће је класификовати поступке надзора у неколико категорија. Реаговање на масовно и систематско кршење људских права (тзв. процеура 1503, процедура 1235, и тзв. тематска процедура). Видети шире о међународним поступцима због кршења људских права, у: **Димитријевић**, Војин, (et.al), *op. cit.*, стр. 199-210.

⁴⁴³ Види: **Стајић**, Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 1999., стр. 394.

⁴⁴⁴ На пример Seyom Brown;

Проблематична је ситуација када се међународна заједница (као гарант људских права) појави као извор угрожавања националне безбедности државе, у којој се евентуално људска права не поштују. Овде се отвара велики проблем, усмерен на легалност потенцијалне акције међународне заједнице (других држава) у заштити људских права у некој конкретној држави где се та права крше, по оцени исте међународне заједнице. Наиме, без обзира што кршење људских права, било где, вређа људско достојанство, са друге стране, шта ако се акцијом повреде прерогативи суверености државе. Дакле, основно питање је: да ли државна сувереност (призната у члану 2, став 7, Повеље УН) ефикасно искључује мешање у унутрашње послове друге државе, какве год да су? Из овог основног питања, могла би проистећи и бројна друга која би се надовезала, попут питања да ли су услови живота глобална или наднационална ствар, да ли требамо тежити да применимо универзалне норме правде и људских права, или је ли довољно бринути се о правди и људским правима унутар своје државе?

Традиционални одговор би гласио да је држава та која има право да решава ова питања унутар граница своје јурисдикције. Други тврде да се универзалне норме (међу којима су неке делови међународног права) морају применити преко државних граница. Концепт људских права из ове перспективе посматра међународно или глобално друштво у целини, и не третира се само као унутрашња ствар појединачне државе.⁴⁴⁵

Међутим, када је реч о универзалности, ни ту неможемо посматрати ствари једнострано. Наиме, треба размислити да постоји нека традиција, специфична култура неких народа, па чак и у погледу схватања неких права. Питање је да ли им то онда треба одузети и наметнути један, за неке друге, прихватљив модел, образац понашања? Није ли онда реч о културном хегемонизму који долази са једне стране, спакован у корпу људских права?

⁴⁴⁵ Овакав став имају многи аутори. Упореди: **Viotti**, Paul R., Mark V., Kauppi, *International Relations and World Politics - Security, Economy, Identity*, Prentice Hall, New Jersey, 1997., pp. 307-314.

Иако постоје схватања да се права или било које друге вредности могу разумети једино у оквиру њихових одвојених културних контекста.⁴⁴⁶ Културни релативисти не признају тврдње да су људска права универзална, износећи сопствену тврдњу да су таква универзална права вештачке конструкције. По релативистима, вредности не могу бити одвојене од културног контекста. Интересантно би било знати одговор на питање ко је тај ко ће одредити чије културне вредности требају заменити све остале?⁴⁴⁷

Степен наглашавања људских права у спољној политици Сједињених држава је критикован због свог изразито америчког погледа на свет. Американци такође теже да поставе већу тежину на вредности слободе и на свој однос ка поретку, него на једнакости и социјално-економским питањима која су наглашена у другим земљама. Без обзира на њихове најбоље намере, њихова спољна политика се доживљава као још једно наметање америчких вредности другима. Строжије критике то једноставно називају културним империјализмом. Као такви, напори Сједињених држава и други национални напори у пољу људских права често су били интерпретирани као напади на суверене прерогативе држава које не деле исте погледе на ова питања.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Заговорници „азијских“ вредности у постколонијалној ери виде „западно“ порекло доктрине права као проблематично, и они сматрају да ће тешко као такво опстати већ да треба проблем посматрати у културолошким терминима. Види: **Brown**, Chris, Human Rights, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001., р. 599.

⁴⁴⁷ Није тешко показати да различите културе (и поткултуре унутар датог друштва) имају различите начине размишљања у вези ових питања. На пример, време дана и садржај различитих obroка варира од културе до културе. Како неко једе - једном руком, штапићима, виљушком, ножем и кашиком - је такође различито. Овакву праксу називамо обичајима или понашањима. Занимљиво је поређење људских права на примеру права деце. Тако у Пакистану неких 11 до 12 милиона деце ради пуно време, од чега је половина испод десет година. Могу се пронаћи у буквално свакој фабрици, радионици, и пољу, у ситуацијама које се најбоље могу описати као наметнуто ropство. Дobar пример је индустрија прављења тепиха. По УНИЦЕФ-у, између 500,000 и једног милиона пакистанске деце између четири и четрнаест година ради преко целог дана као ткачи ћилима, чинећи 90 процената радне снаге. Види примере у: **Viotti**, Paul R.; Mark V., Каурри, *op. cit.*, pp. 307-314.

⁴⁴⁸ Америчко разумевање људских права потиче већим делом из идеја просветитељских мислилаца седамнаестог и осамнаестог века и из америчког историјског искуства. Једно од најбољих сажимања ових теза је Луис Харцова класична књига, *Либерална традиција у Америци*. Харц примећује да у САД, за разлику од Европе, недостаје било какво директно искуство са феудализмом и његова хијерархијска структура ауторитета. Европско средњовековно друштвено уређење било је под влашћу аристократије са анти-демократским вредностима. Насупрот томе, нова америчка политичка култура усвојила је оно што Харц зове „либералном идејом“. „Либерали“

Везано са питањем људских права је и питање мањинских права. Мањинама се називају групе људи у једној држави које се у погледу неких својих битних особина разликују од већинског становништва (најчешће националне и верске мањине). Имајући у виду да су у данашњем свету, већина држава мултиетничке и мултиконфесионалне, спречавање и сузбијање свих облика дискриминације један је од основних постулата и у међународним и домаћим прописима. Посебно је важно да држава обезбеди услове да би припадници мањинских група могли остваривати сва своја људска права уз истовремено очување своје самобитности.

Попут концепта људских права, и мањинска права су утицала на извесно дерогирање суверености државе.⁴⁴⁹ Али, и проблеми у вези тумачења овог права јављају се у пракси. Држава треба заштитити мањинска права, по свим стандардима, то је неспорно. Али, у данашње време (а то су и раније били случајеви) чују се и пароле како да се држава заштити од мањина. То питање често у међународној пракси могу да злоупотребе моћне државе зарад неких својих специфичних интереса, па се то користи као параван.

У погледу дефинисања мањина понуђен је велики број дефиниција, од оних које су незваничног карактера, до оних које су формулисане у сврху примене одговарајућих међународних инструмената.⁴⁵⁰ Пошто се свакој од ових дефиниција могу пронаћи замерке, најприхватљивија је дефиниција која је преузета у оквиру Савета европе, која је усвојена кроз додатни протокол Конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Ту се по одређеним битним елементима појма наводи, да се израз национална мањина, односи на групу лица у некој држави који: 1) настањени су на територији државе и њени су држављани, 2) одржавају дуготрајне, чврсте и постојане везе са том државом, 3)

свих врста деле уверење у индивидуализам, оданост индивидуалности људских бића који су вредни да се посматрају појединачно, а не само као делови већих група или класа. Види шире о проблематици суверености државе и људских права у: **Held, David**, *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?* <http://www.polity.co.uk/global/pdf/GTReader2eHeld.pdf>., pp. 6, 7, 8.

⁴⁴⁹ Види шире: **Held, David**, *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?* <http://www.polity.co.uk/global/pdf/GTReader2eHeld.pdf>., pp. 8,9.

⁴⁵⁰ О осврту на бројне покушаје дефинисања мањина види у: **Krivokapić, Boris**, *Osvrt na pokušaje pravnog definisanja manjina*, *Međunarodna politika*, br. 1110, Beograd, 2003., str. 61-75.

показују одређене етничке, културне, верске или језичке карактеристике, 4) довољно су репрезентативна према малобројнија од осталог становништва те државе, или неког подручја те државе, 5) мотивисана су бригом за очување сопствене културе, сопствене традиције, сопствене религије или сопственог језика.⁴⁵¹

Управо је проблем мањинских права, скопчан и са тешкоћама у одређивању појма мањине, јер прво треба знати шта је то мањина, обзиром на различита тумачења, и обзиром да свака држава може на бази члана 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима одредити шта је мањина. Димитријевић наводи пример Француске, која је приликом потписивања изјавила да код њих не постоје мањине, ни етничке, верске или језичке, што је производ француске револуције о секуларној Француској где су етницитет, вера и језик у приватном домену грађана, да се не тичу државе, да не постоје етнички французи, и да се французом сматра сваки држављанин Француске, неvezано за порекло.⁴⁵²

И на крају разматрања ове вредности за коју сматрамо да треба да буде саставни део листе државних интереса/вредности, рецимо још и то, да када се говори о питању права (људских, мањинских и сл.), ретко се помиње и оно што уз права увек иде, тј. обавезе. Онда се намеће питање какве су то обавезе које људи морају у најмању руку да испуне, а које су узгред компатибилне правима која имају. У најкраћем сматрамо, обавезе појединаца и мањина су да испоштују права других. Али, шта ако то не чине? Који концепт безбедности то штити? И овде се поново враћамо на неопходност постојања система националне безбедности, јер је он најбоље организован да са својом инфраструктуром прихвати и овај сет питања као свој објект заштите.⁴⁵³

⁴⁵¹ Text of the Proposal for an Additional Protocol of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Council of Europe, ADOC6742. Види: <http://assembly.coe.int>

⁴⁵² Упореди: Димитријевић, Војин, (et.al), *op. cit.*, стр. 175.

⁴⁵³ Упореди текст из наслова „Људска и мањинска права“, и види шире о појединачној безбедности у: Маринковић, М. Немања, Однос појединачне, државне и међународне безбедности у контексту људских права, *Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011., стр. 203-222.

3.3. Економски развој и енергетска стабилност

Овде отварамо питање економске и енергетске безбедности, питање које је по нашем суду неоправдано изостављено из готово свих анализа које се баве државним интересима/вредностима, спољном политиком и националном безбедношћу у домаћој литератури. Обзиром на промењену природу безбедносних претњи (које су сада све мање војне), и са друге стране на све већу међузависност глобалне економије, на смањење обновљивих извора енергије на које се економија ослања, неспорно је да то мора имати значајне импликације по безбедност. Зато је неопходно да се и ове вредности нађу и стриктно подведу у проширено схватање државних интереса/вредности.

а) *Економски развој (економска безбедност)*

Почетком деведесетих, вођена је расправа о томе да ли свет улази у еру у којој ће економски аспекти безбедности све више доминирати над традиционалним политичким и војним аспектима, па је у складу са тим предложен нови значај економских фактора у безбедности. Увиђање везе између економије и безбедности није ништа ново, а предлог се односио на то да питања сигурности посла и економски просперитет, питања благостања и развоја као питања државне политике, остваривање националног развоја, буду заједно са традиционалним концептом безбедности, питања тзв „високе политике“ и дипломатије на највишем нивоу.⁴⁵⁴

Економски развој (економска безбедност) је одржавање таквих услова потребних за подстицање дугорочног унапређивања у раду и продуктивности капитала и сходно томе, растући животни стандард грађана, укључујући одржавање сигурног (безбедног) пословног окружења. Суштински, овај интерес који се своди на одржавање стабилног развоја економије, је у чврстој корелацији са растом или падом политичке моћи и утицаја (али и безбедносне, војне, итд.), и то

⁴⁵⁴ Види: **Terriff**, Terry, etc., *op. cit.*, p. 136, 137.

је један од основних интереса коме теже све државе. У чисто економском смислу, овај интерес буквално представља потребу да се не дозволи стање рецесије, тј. негативног раста, односно таквог пада производње који је на годишњем нивоу слабији од претходног, и који не омогућава да се производња занови. Наиме, ако је економски раст макар и промил већи од прошлогодишњег то је позитиван раст, а ако је негативан то повлачи привредну рецесију. Наиме, у том случају се ствара могућност да постоји фиктиван финансијски капитал, који није праћен реалном стопом произведених вредности.

На државном нивоу, постоје три кључне категорије које су веза економије, националне безбедности и спољне политике. Прво, економско благостање је једна од примарних државних интереса. Друго економски потенцијал је директно везан за моћ, и стога, и за националну безбедност. Коначно, економске потребе су један од снажних унутрашњих извора спољне политике, а, са друге стране, економска моћ се употребљава за остваривање важних спољнополитичких циљева.⁴⁵⁵

Економску безбедност овде ћемо посматрати на два нивоа: појединачном и државном. Међутим, најпре ћемо се осврнути на глобални значај овог питања, и на основне обавезе које прописује међународно право. Дакле, на међународном нивоу овај облик је такође добио своје правно утемељење и заштиту. Усвајањем Пакта о економским, социјалним и културним правима, који у ствари представља конкретизацију Опште декларације о људским правима (УН), и за разлику од Декларације, овим документом створена је обавеза државама да испуне наведене одредбе. У Пакту о економским и социјалним правима, набројана су многа права попут права на социјално обезбеђење, синдикално организовање или рецимо право сваког лица да добије могућност да ради и заради.⁴⁵⁶ Међутим, у погледу обавезе држава да ова права испуни, другачији су и услови и могућности, него што је то случај, рецимо, код Пакта о грађанским и политичким правима.⁴⁵⁷ Наиме, размотримо рецимо једно право из Пакта о економским, социјалним и културним

⁴⁵⁵ Упореди: *Ibid.*

⁴⁵⁶ Види о томе: *Уједињене Нације 1945-1995, између признања и покуде*, Међународна политика, Београд, 1995.; **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 314, 315.

⁴⁵⁷ Упореди: **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op.cit.*, стр. 314,315.; **Andrassy**, Juraj, *Međunarodno pravo I*, Školska knjiga, Zagreb, 1998., стр. 300.

правима (право свакога да не буде гладан, чл.11, ст 2), и из Пакта о грађанским и политичким правима (да нико не сме бити окрутно и деградирајуће кажњаван). Оба Пакта чине обавезним, за државе потписнице, реализацију њихових права. Јасно је да је њихова реализација у рукама држава. Али право да неко не буде мучен је испуњено са дужношћу да се не врши мучење, али право да се не буде гладан, није само ствар дужности државе да не води политику која би довела до изгладњивања, већ и неке, „позитивне” дужности да се правично осигура расподела резерви хране и сл.⁴⁵⁸ Дакле, овде, код економских права, ситуација је доста комплекснија. Појединци захтевају сигурност посла и економски просперитет, па се може рећи да ова питања заједно са традиционалним концептом безбедности спадају такође у питања високе политике, на највишем нивоу.

По питању економске безбедности основне вредности које се контролишу и штите јесу економска и материјална добра. Ове вредности се штите јер сиромашни или разорени економски услови могу неповољно нарушити унутрашњу политичку стабилност, са могућим последицама за националну безбедност. Проблем економске безбедности са појединачног нивоа може толико да се мултипликује тако да то буде озбиљан безбедносни проблем за нивое и појединачне и националне безбедности. Узмимо само прилив тзв. „економских миграната и имиграната” са глобалног југа, који „трбухом за крухом” гледају да се на било који начин (па и по цену сопственог живота) докопају „глобалног севера”. Наиме, сиромаштво трећег света са једне стране, још се повећало одласком миграната и њихових породица у потрази за послом у напредне индустријски развијене земље, што са друге стране изазива талас ружних националистичких и ксенофобичних ефеката, посебно у Западној Европи, због радника средње класе, који се плаше да не изгубе свој посао. Штавише, стање хроничног политичког незадовољства и нестабилности у сиромашним земљама, чак и кад се односи у већем делу на Трећи свет, може запретити економској сигурности најбогатијих земаља и заједница. Наиме, највећи сектори производње и маркетинга САД, Јапана и Европске уније су

⁴⁵⁸ Види о томе: **Brown**, Chris, Human Rights, in: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001., pp. 599-614.

у основи зависни од постојаних трговинских веза са великим бројем земаља у развоју.

Коначно, нападене и економски заостале земље, због беде својих очајнички осиромашених становника, немају жељу да буду партнери у међународним кооперативним системима, који захтевају одржање основних светских екосистема.⁴⁵⁹

Са друге стране, економска безбедност, директно може да утиче и на националну безбедност, и то не само кроз незадовољство појединаца (маса) у случају лоше економске ситуације (која би свакако мултипликовала проблем), већ и на саму економску моћ државе. То је зналачки објаснио Пол Кенеди у својој опширној студији,⁴⁶⁰ где у историјском сагледавању великих сила уназад 500 година, уочава константу да државе које нису водиле рачуна о својој економској моћи, већ су се пренапрезале улагањем у непродуктивну, војну моћ, дугорочно су биле на путу који би довео до апсолутног пада моћи државе (или империје).

Дакле, док су реалисти стављали акценат на војну безбедност, неколико аутора са ширим погледом на безбедност државе, укључили су и економску димензију безбедности. Економска безбедност, међутим, може значити две различите ствари. Може бити схваћена или као економски темељ војне моћи или може бити виђена у ширем аспекту безбедности државе.

У првом случају економска моћ може бити трансформисана у безбедносну, укључујући и војну моћ. “Новцем се купује оружје”. Наиме, привреда производи материјална и финансијска средства за потребе војске да заштити националну безбедност. Значајна добра на којима се темељи моћ државе су: природно богатство, произведена добра, интелектуална или заштићена добра, капитал и радна снага. Међутим, значај ових компоненти као темеља моћи државе, мењао се

⁴⁵⁹ Упореди: **Brown, Seyom**, *World Interests and Changing Dimensions of Security*, in: Klare, Michael T.; Chandrani, Yogesh, *World Security – Challenges for a new century*, Third Edition, St. Martin s Press, 1998., pp. 163-182.

⁴⁶⁰ Види: **Кенеди**, Пол, *Успон и пад великих сила*, Службени лист, Београд, 1999.

сходно периодима у развоју људског друштва.⁴⁶¹ Земље са јаком економијом, поред способности у јачању оружане силе, имају и већи спектар инструмената за остваривање утицаја. Растућа међузависност међународног економског система даје више могућности за примену економских инструмената којима утичу на друге, и снажна економија обезбеђује већи капацитет за успешну примену ових инструмената.

У другом случају економска снага може бити утврђена као функционални супстрат војне моћи, и за офанзивне и за дефанзивне намере. Економски инструменти су важна средства државе формирана да остваре њене националне интересе. Посебно у доба међузависности овим средствима економски јаке државе имају могућност да утичу како би променила ставове и понашање других држава. У пракси, државе најчешће користе економске инструменте да награде или казне неку државу, да је наведу или натерају да се понаша на одређен начин.⁴⁶² Економска принуда је средство које значи употребу државне моћи, као што је примена силе, да би се остварили политички циљеви, и што је моћнија национална економија, већа је способност остваривања утицаја на друге земље, и способност одбране од наметања утицаја од стране других земаља. Економски рат може бити употребљен да се онеспособи економија супарничке државе посредством како војног потенцијала тако и у случају економске блокаде или санкција. Такође, економска снага може дати јак допринос националној безбедности, и може

⁴⁶¹ Природни ресурси, као што су вода, енергетски извори, обрадива земљишта и рудно богатство, одавно се сматрају значајним за државну моћ. Писци почев од Алфреда Тејлора Махана до Ханса Моргентхауа су се сложили да је држави потребан велики географски простор, велики број становника и богатство, разноврсни природни ресурси, да би достигла положај високе моћи.

Овај релативно једноставан однос почео је да се мења у XIX веку. Плен приликом освајања нове територије увећавао је економско богатство, јер су се освојени делови обично покоравали владару, без обзира ко је он. Раст примитивног национализма, међутим, довео је до повећања наде да освојени народи неће морати да се повинују, а то је могло смањити нагомилане приходе и стечене залихе. Заиста, присвојити ресурсе да би се управљало новоосвојеном територијом, могло је угрозити позицију државе. Промена природе међународне економије која се развијала у XX веку, дубље је пореметила однос. О значењу економске моћи за војну моћ државе, кроз 19. и 20. век, види у: **Terriff, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999., pp. 136-148.**

⁴⁶² Нека од најчешће коришћених средстава су: повећање такси на увезена добра, манипулације на девизном тржишту услед промена вредности девизних курсева, квоте и дозволе увоза из одређених земаља, обавеза увозних и извозних лиценци ради контроле размене одређених врста роба, замрзавање имовине других држава, означавање непогодних компанија које имају пословну сарадњу са том земљом, одобравање позајмица или давање кредита, манипулација страном помоћи, укључујући и војну моћ, бојкотовање производа друге државе, ембарго на производе испоручене другој држави, и санкције и блокаде. Упореди: **Terriff, Terry, etc., *op. cit.*, pp. 136-148.**

начинити државу нерањивом на такво ратовање. Стога су неки истраживачи мира као што су Галтунг и други навели економску самодовољност тј. независност као средство одбране националне безбедности.⁴⁶³

б) Енергетска стабилност (безбедност)

Овај вид безбедности има своју нераскидиву везу и са економском безбедношћу, а има свакако и свој самостални безбедносни ефекат, како на националном, тако и са осталим нивоима безбедности.

Веза са економском безбедношћу огледа се у чињеници да би недостатак енергије проузроковао економску рецесију, па је зато обезбеђење енергије један од приоритетних циљева. Међутим, да све не би било “идеално”, подаци из бројних стручних студија говоре о томе да потребе глобалне економије за енергијом и даље расту,⁴⁶⁴ потражујући више енергије него што се у најбољој варијанти могу добити из необновљивих извора енергије (ресурси попут нафте, угља, природног гаса и сл.).

У свету у којем све већи број становника значи све већу потражњу за енергијом, храном и другим ресурсима њихова оскудица представља изузетан проблем. Обезбеђење ових ресурса и њихово очување биће кључна безбедносна брига у 21. веку. Бројна истраживања говоре о повећању потражње за енергијом, а понуда, потрошња и ефикасност биће кључне величине које ће утицати на економски раст и политичку стабилност. Са порастом потражње више него понуде, и повећањем цене нафте и гаса у догледно време, приступ енергетским изворима ће бити предмет геополитичких надметања.⁴⁶⁵

Због озбиљности проблема, озбиљна су и настојања неких земаља (САД, пре свих, јер су уједно и највећи потрошач и зависник од глобалних ресурса), да развију алтернативне и то обновљиве изворе енергије. Томе сведочи и говор

⁴⁶³ Упореди: **Möller**, Björn, *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000, pp. 27-38.

⁴⁶⁴ Видети прорачуне о фосилним горивима и о обновљивој енергији у: **Crumpp**, Andy, *The A to Z of a World Development*, New Internationalist Publications, Oxford, 1998., str. 223.

⁴⁶⁵ Види: **Gnesotto**, Nicole, Giovanni, Grevi (eds), *The New Global Puzzle – What World for the EU in 2025?*, Institute for Security Studies, Paris, 2006, pp. 53, 54.;

Нису далеко од истине и размишљања, да ће се у будућности геополитичка надметања одвијати због воде, као што је данас случај са нафтом!

бившег Председника САД Џорџа Буша који је пред Конгресом изнео тврдње о значају енергије у њиховој спољној политици и значају за националну безбедност. Издат је налог да се за десет година (до 2017. године) пронађу нови извори енергије, и да се смањи зависност од увоза енергената са Блиског истока.⁴⁶⁶ Захваљујући низу револуционарних нових технологија и приступа, тежи се могућности да будућа енергетска економија може да буде веома ефикасна и децентрализована. Примарни енергетски ресурси за овај систем су можда они којих има највише на Земљи: сунце, ветар и други обновљиви извори енергије као што је водоник, најлакши и најраспрострањенији елемент у универзуму. Енергија из обновљивих извора такође има предност зато што наноси релативно мала оштећења животној средини. Последице такве глобалне трансформације биле би огромне и у потпуности би преокренуле образац протеклих 125 година развоја и потрошње светске енергије. Загонетно је питање, да ли се заиста доба велике нафте ближи крају?⁴⁶⁷

Међутим, док се најављене револуционарне промене у погледу енергије заиста не догоде, треба сагледати како проблематика енергетске безбедности изгледа у данашње време. У конкретном значењу, проблем енергије би могли анализирати и свести га углавном на проблем нафте (али и других енергената, нпр. природног гаса, што је у скорије време карактеристично),⁴⁶⁸ обзиром да нафта учествује са око 87% у светској комерцијалној енергији.⁴⁶⁹ Али, горући проблем је што се нова налазишта нафте не откривају оним темпом којим се троше. Око 70% нафте која се данас експлоатише, откривена је пре 25 и више година. Предвиђања

⁴⁶⁶ Говор Џорџа Буша пред Конгресом, 23. јануар 2007. године, објављено на CNN.

⁴⁶⁷ Упореди: **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., стр. 548.

⁴⁶⁸ Почетком 2009. године, показало се да енергетска зависност, има утицаја не само на енергетску стабилност поједине државе, већ и читавог региона (у овом случају европских држава), и да се потенцијално проблеми могу мултипликовати и пренети и у друге сфере односа, и на економски развој, и на политичке односе пре свега кроз спољну политику и националну безбедност. Овде се показује колики је значај ресурса на ове односе са једне стране, и шта је положај зависности. Према званичним изјавама Руских званичника, они поседују четвртину светских резерви природног гаса, итд.

⁴⁶⁹ Фосилна горива (угаљ, нафта и природни гас) представљају 90% и више енергије индустријализованих земаља, и 75% енергије у целом свету. Нафта, најприкладнији и најприступачнији енергетски извор, како се чини, нема алтернативу. У: Vital Singns, 2002., стр. 38.; Наведено према: **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *op.cit.*, стр. 545.

указују да ће се светске енергетске потребе удвостручити у току предстојећих неколико деценија, али не предвиђа се удвостручење и светске производње нафте.⁴⁷⁰ Пошто потражња за нафтом константно расте, јасно је да се доба јефтине нафте у огромним количинама приближава крају.⁴⁷¹

Осим тога, проблем је и у приступу налазиштима нафте, јер скоро све светске залихе, чија је експлоатација јефтина, леже испод пустињског песка малог броја земаља Персијског залива. Зато је и питање мира на Блиском истоку од изузетног значаја за земље северне полулопте. Довољно је овај став илустровати примером о несразмерном уделу у потрошњи: просечан човек који живи у Европи користи двоструко више енергије од људи на глобалном југу, док у Канади и САД користе шест пута више.⁴⁷²

У погледу алтернатива, често је као водећа била истицана нуклеарна енергија, која је требала да компензује зависност од нафте и других фосилних горива. Међутим, финансијски проблеми и безбедносни разлози су приморали неке земље да сузе своје нуклеарне програме.⁴⁷³ Међутим, како то Кегли и Виткоф исправно примећују: „разлози за страх од нуклеарне енергије превазилазе границе безбедности. Често постављано и још нерешено питање је и када и где одлагати високо радиоактивни нуклеарни отпад. Не постоји безбедна процедура за руковање токсичним радиоактивним нуклеарним отпадом од којих неки остаје опасан стотинама хиљада година. Сви кажу не у мом дворишту. Глобални север

⁴⁷⁰ *Op. cit.*, стр. 546.

⁴⁷¹ Саудијска Арабија има кључни значај када је реч о нафти. Она поседује четвртину светских резерви (око 262 милијарди барела), са залихама које поседују савезници ове земље (ОПЕС) та количина је 815 милијарди барела. За разлику од тога земље ОЕCD које користе велики део светске нафте, поседују мање од једне десетине укупних резерви (*Economist*, July 21, 2001, стр. 88).

⁴⁷² Упореди: *op. cit.*, стр. 544.

⁴⁷³ Нуклеарне несреће са великим публицитетом које су се догодиле у нуклеарној електрани у САД, у Пенсилванији 1979. године, и у Чернобиљу у Украјини 1986. године, као и пет великих несрећа у 52 нуклеарне електране у Јапану драматично су указале на потенцијалне опасности од нуклеарне моћи. У Чернобиљу се заиста догодила катастрофа – хиљаде људи су умрле, стотине хиљада су биле приморане да напусте своје домове, а радиоактивне падавине – еквивалент 10 бомби бачених на Хиросиму – трајно су отровале пољопривредно земљиште величине Холандије. Радиоактивне падавине су се рашириле ван граница Украјине, многоструко увећавајући простор и број оних које је погодила ова катастрофа. *Op. cit.*, стр. 549.

више воли да закопава отпад изван сопствене територије, а Глобални југ више би волео да не буде ђубриште – али често јесте”.⁴⁷⁴

Али, са тровањем животне средине, свакако се не затвара коначан списак проблема. Актуелни примери са нуклеарним програмима Северне Кореје и Ирана, који прете да узрокују нова светска жаришта, указују да нуклеарна постројења за производњу енергије садрже у себи опасност, јер се тиме повећава могућност ширења нуклеарног наоружања. Јасно је, ово питање свакако има импликације и на националну, али и на међународну безбедност, што је видљиво и у савременој пракси.

4. Специфични државни интереси/вредности појединих држава

Осим основних државних интереса, заједничких свим државама (који су овде означени као витални),⁴⁷⁵ државе имају читав низ специфичних интереса, који нису заједнички свим државама, већ су променљиви, у зависности од позиције, улоге и моћи државе, геополитичког положаја, степена економског развоја, националног и културног наслеђа,⁴⁷⁶ али и специфичних околности (нпр. унутрашњег развоја, приоритета елите на власти, промена у свету и сл.). Дакле, осим ових интереса/вредности заједничких свим државама, и општих универзалних интереса/вредности,⁴⁷⁷ државе дефинишу и специфичне интересе/вредности.⁴⁷⁸

⁴⁷⁴ Као да није схватила поуке из Чернобиља, Русија се 2001. године спремила да отвори своје границе како би постала највеће међународно складиште за радиоактивни нуклеарни отпад, у нади да ће зарадити 21 милијарду долара у току следеће две деценије (Tyler, 2001.). Према: *op. cit.*, стр. 551.

⁴⁷⁵ Поједини аутори ове интересе називају „заједничким вредностима“. Види: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 258.

⁴⁷⁶ Види: **Prpić**, Ivan, (et al) (ed), *Leksikon temeljnih pojmova politike*, Zagreb, Školska knjiga, 1990., str. 211.

⁴⁷⁷ У овом раду су ови интереси наведени под насловом: Проширена листа државних интереса/вредности

⁴⁷⁸ Поједини аутори управо ове „специфичне државне интересе“ називају „државним“, односно, „националним интересима“. Види: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 275.; Моргентхау наводи да је сам термин „национални интерес“ најсложенија појава у науци о међународним односима. Види: **Morgenthau**, Hans J., *Politics Among Nations*, Boston, Massachusetts: The McGraw Hill Company, Inc., p. 5.; Види: **Miletić**,

Једна од битних разлика међу њима је њихова „природа“. По својој суштини, витални интереси (нпр. опстанак, територијални интегритет...) су дефанзивне природе, па оперативни механизми државе, имају према њима заштитну функцију, док су интереси у групацији специфичних, углавном офанзивни, тј. треба их остварити, достићи, па је сходно томе, другачија улога државних система у погледу њиховог остваривања, и тежњи да се они задовоље (другачија природа спољнополитичких поступака, техника). Они указују на тежње државе за специфичним местом и улогом међу осталим субјектима⁴⁷⁹ (нпр. одређена држава може да има империјалистичке циљеве). Дакле, може се рећи да постоје интереси које треба достићи, и интереси које треба сачувати.

Следећа разлика између виталних и специфичних интереса је и у временском (темпоралном) карактеру. Јер, док су ови први релативно трајна категорија, и кроз циљеве се изражавају увек када су угрожени, код специфичних интереса се може говорити о временској диверзификацији. Иако постоји више основа за њихову класификацију, у литератури се углавном наводи подела на краткорочне, средњерочне и дугорочне, или по областима (економски, политички, војни, научно-технолошки и сл.). Разлика је и у томе што је однос спољне политике и националне безбедности државе на примеру виталних интереса очигледан, док је код специфичних државних интереса тај однос, иако може постојати, због њихове разноврсности тешко уопштити.

Обзиром да је дијапазон ових интереса преширок, и да се разликују од државе до државе, како овај рад није базиран на односу спољне политике и националне безбедности конкретне државе, овом приликом неће бити даље разрађивани. Али, ипак се при проучавању спољне политике, морају узети у обзир и њихови специфични интереси/вредности које нису довољно трајно постојале да би се

Andreja, *Nacionalni interes u američkoj teoriji međunarodnih od-nosa*, Beograd: Savremena administracija, 1978.

⁴⁷⁹ У теорији међународних односа, познате су тежње појединих држава које би се могле уопштити у специфичне интересе попут експанзионизма, стицања моћи, угледа, империјализма, хегемонизма и сл. Историјски су познати поједини интереси специфични за одређене државе, нпр. попут проширења животног простора (Немачка), излазак на топла мора (Русија), оезбеђење супремације на мору и поседовање непрекидног пловног пута до Индије (В. Британија), итд. У актуелном тренутку, специфични су интереси појединих држава за чланством у међународним организацијама (нпр. Србија-чланство у ЕУ).

убројале у виталне државне интересе, али су имале велику улогу на међународном плану. Из досадашњег искуства држава могли би се као најчешћи специфични државни интереси појединих држава набројати следећи: мир, благостање, промоција идеологије, праведност, престиж, међународни углед, али и стицање моћи и власти, експанзија тј. различити видови територијалног проширења,⁴⁸⁰ искључива контрола и приступи стратешким ресурсима, образовање колонија, протектората, држава „сателита“ или „сфера утицаја“ (доминација, хегемонизам), ширење идеологије и промовисање сопствене социоекономско-политичких вредности и преобраћање других народа у одређену веру, културу или идеологију, различити видови империјализма.⁴⁸¹ Овде спадају и интереси државе за повећањем властите могућности, пре свега кроз стварање различитих савеза,⁴⁸² кроз чланство у одређеним међународним телима, организацијама и сл.

Ради илустрације, навешћемо приоритете које имају САД, на бази специфичних интереса (Приказ 4.)

ПРИКАЗ 4. – СПЕЦИФИЧНИ ИНТЕРЕСИ САД (СПОЉНОПОЛИТИЧКИ И БЕЗБЕДНОСНИ ПРИОРИТЕТИ)

У Сједињеним америчким државама, поред, виталних државних интереса, већ читав век истрајава и специфичан државни интерес који се састоји у одржању Сједињених држава на врху пирамиде моћи у светској политици. Тај континуитет остаје без обзира на промену власти (и амерички председник Барак Обама, у свом инагураутивном говору, наглашава да ће следити овај интерес), евентуално је променљив начин њиховог остваривања. На бази овог специфичног интереса, сваке календарске године се дефинише Стратегија националне

⁴⁸⁰ Често је било случајева када су државе захтевале територије суседних држава, при чему је територијално ширење било циљ сам по себи, било да испуњава стратешке, економске или друштвене потребе. Данас је доминантнији другачији облик где државе не окупирају војно страну територију, већ теже да остваре приступ сировинама, тржиштима, и трговачким путевима. Види: **Holsti, Kalevi J.**, *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, pp. 150, 151.

⁴⁸¹ Опширније о специфичним интересима у: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 275-277; 277-292.; О значењу појма империјализма, о историјским примерима, почев од Старог века до доба хладног рата, облика империјализма (политички, војни, економски, културни, информативни, морални), теоријских и политичких критика и оправдања, види у: **Милетић**, Андреја, *Геополитика*, у: *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993., стр. 390-395.

⁴⁸² У стварању различитих савеза, кључна улога је била на дипломатији за нпр. добијањем ваздушних линија, морнаричких и других постројења, контроле над стратешким путевима, или у областима науке, образовања, економије и сл. Види у: **Legg, Keith R., James F., Morrison**, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971, pp. 144-146.

безбедности, из које проистичу и спољнополитички и безбедносни приоритети САД.

Главна улога на том пољу је у оквиру Савета за националну безбедност (а помажу му и остала министарства, и пре свих Државни секретаријат), који усваја документ Стратегију националне безбедности, У глобалу, ту се дефинишу и антиципирају изазови и претње, дефинишу безбедносни приоритети америчке администрације, спољнополитички приоритети и обавезе целокупне америчке нације, у сучељавању са њима у односу на друге субјекте међународних односа.

Види: **The National Security Strategy of the United States of America**, Internet 31/01/2003, www.whitehouse.gov/nse/nss.pdf; **The National Strategy For Homeland Security of the United States of America**, Internet 27/01/2003, www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf.

Сједињене државе покушавају да на међународном плану, своју спољнополитичку и безбедносни стратегију дефинишу блажим „вилсонијанским“ – идеалистичким речником, заснивајући своју политику не само на виталним државним интересима, већ не одустајући при томе ни од једног усконационалног специфичног интереса, који подразумева одржање Сједињених држава на врху пирамиде моћи у светској политици. Овде смо извадили приоритете за неколико година (1997, 2000, 2003.).

У документу „Национална безбедносна стратегија за XXI век“ из 1997. године, дефинисано је шест стратешких спољнополитичких и безбедносних приоритета: одржавање мирне, јединствене и демократске Европе; развој снажне и стабилне Азијско-пацифичке заједнице; изградња новог, отвореног и измењеног међународног система за XXI век као једино могућег за Америку и свет; очување америчке позиције главног светског заштитника мира; повећање сарадње у суочавању са безбедносним претњама, не базирајући се на националне границе; и јачање дипломатских и војних потенцијала уз захтев за одговор на све изазове новог века.

The Department of State, *A National Security Strategy for A New Century*, May, 1997, Internet 03/07/1999, www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/Strategy.html.; Упореди: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја – САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 237-241.

У документу „Стратешки план Државног секретаријата Сједињених држава“ из 2000. године главни амерички спољнополитички и безбедносни циљеви су много прагматичније дефинисани.

U.S. Department of State, *Strategic Plan (2000)*, Released by the Office of Management Policy and Planning U.S. Department of State, October 25, 2000, Internet, 07/08/2001, www.state.gov/www/global/general_foreig_policy/2000_dos_stratplan_index.html.; Упореди: *Ibid*.

Из овог документа као најзначајнији спољнополитички приоритети проистичу: вршење притиска на друге земље да прихвате америчке вредности и праксу у погледу људских права и демократије; одвраћање других држава од даљег развоја војних потенцијала који могу парирати

америчкој конвенционалној супериорности; обезбеђивање америчким криминалистичким службама екстериторијалности у другим државама; оцењивање држава према њиховом прихватању америчких стандарда о проблему људских права, дроги, тероризму, пролиферацији нуклеарног наоружања, пролиферацији ракетних система, и верским слободама; примена санкција против држава које не задовољавају америчке стандарде о овим питањима; промоција америчких индустријских интереса у оквиру слогана о "слободној трговини и отвореном тржишту"; креирање политике Светске банке и Међународног монетарног фонда у циљу чињења услуга сопственим индустријским интересима; посредовање у локалним сукобима за који имају мали непосредни интерес; "батињање" других држава да прихвате економску и социјалну политику која ће користити америчким економским интересима; унапређење продаје америчког наоружања у свету у исто време настојећи спречити сличну продају другим државама; ширење НАТО на исток Европе; предузимање војних акција и оштрих санкција против Ирака и ирачког режима; класирање држава као „лупешких држава“ њиховим одстрањивањем из глобалних институција због одбијања америчких захтева и жеља. *Ibid.*

Препознајући природу нових изазова и претњи безбедности значајно измењених у односу на последњу декаду прошлог века, Сједињене државе су новом Стратегијом националне безбедности и Националном стратегијом унутрашње безбедности покушале представити адекватне спољнополитичке и безбедносне приоритете за 2003. годину. Они се темеље на препознатљивом америчком интернационализму, чији је главни циљ да помогне „стварању света не потпуно безбедног, али бољег од досадашњег“, што подразумева остваривање политичких и економских слобода, успостављање мирољубивих односа са другим државама, и поштовање људског достојанства.

У остварењу тога, Стратегија опредељује Сједињене државе на: заузимање позиције главног поборника борбе за људско достојанство; јачање савеза на плану доношења пораза глобалном тероризму и рад на превенцији напада против америчког народа и његових пријатеља; рад са другима у спречавању регионалних сукоба; спречавање америчких непријатеља од напада оружјем за масовно уништење на Сједињене државе, њене савезнике и пријатеље; покретање нове ере глобалног економског просперитета (раста) путем стварања слободног тржишта и слободне трговине; ширење круга развијених отворених друштава и изградњу демократских институција (инфраструктуре) у њима; развој агенди (програма) за сарадњу са другим главним центрима моћи; и трансформацију америчких институција националне безбедности у сусрету са изазовима и могућностима XXI века.

The National Security Strategy of the United States of America, Internet 31/01/2003, www.whitehouse.gov/nse/nss.pdf; **The National Strategy For Homeland Security of the United States of America**, Internet 27/01/2003, www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf.

Упореди: *Ibid.*

**II ДЕО –
ПРАКТИЧНИ ОДНОС СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И
НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Поглавље III

АНАЛИЗА РЕГУЛИСАЊА ОДНОСА СИСТЕМА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

1. Политичко-правни основи изградње система спољне политике и националне безбедности

Државе као субјекти међународних односа и међународног права, имају политичко-правне основе на којима заснивају системе спољне политике и националне безбедности. Полазећи од принципа суверене једнакости држава, и истоважности императивних и других општеважећих и општеприхваћених норми међународног права⁴⁸³ којима је уређено понашање држава као једних од субјеката међународног права и међународних односа,⁴⁸⁴ државе би требало да су у складу, да уважавају те принципе у постхладноратовском периоду, а такође имају и унутрашњи легитимитет, из кога црпе политичко-правни основ постојања система спољне политике и националне безбедности. На државном нивоу „право представља основну претпоставку за успешно организовање и функционисање система, у смислу да се право јавља и као основа (претпоставка) ефикасности тог система, али и као граница деловања тог система“.⁴⁸⁵

Иначе о самом односу међународног и унутрашњег права, постоји неколико гледишта.⁴⁸⁶

С обзиром на то да свака држава (суверена јединка) има и свој сопствени правни и субјективни легитимитет, који је правни основ за област спољне

⁴⁸³ Види: **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 523-527.

⁴⁸⁴ „Ово питање је највише разрађено кроз систем УН-а којим државе прилагођавају своја понашање на међународном плану начелима и принципима ове организације, али и другим регионалним споразумима и сл.“ Стајић у првом реду убраја: „Повељу УН, Завршни акт КЕБС-а, Општа декларација о правима човека, и остале Конвенције којима се регулише понашање држава (Париска повеља за Европу, НАТО, ЕУ и сл.)“ Упореди: **Стајић**, Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 1999., стр. 323, 324.

⁴⁸⁵ Упореди: **Стајић**, Љубомир, *op. cit.*, стр. 323, 324.

⁴⁸⁶ Види: **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 36-41.

политике и националне безбедности,⁴⁸⁷ например, у Руској Федерацији ово питање је уставно решено,⁴⁸⁸ а на тој бази је уређено и законодавство по овим питањима.⁴⁸⁹

Као суверена јединка, држава има легитимно право да има своју вољу на спољном и унутрашњем плану (принцип суверености). Она може зависити и од потреба, интереса, вредности, моћи, могућности и то је такође још један основ (јер тако се дефинише деловање кроз одлуке, стратегије, оријентације, циљеве). Политички основи се могу разликовати и то може имати утицај на спољну политику и националну безбедност.

2. Општа структура система спољне политике и система националне безбедности

Полазећи од државе која се може посматрати као систем (која је и сама подсистем, у односу на међународни систем), у наредном кораку, у оквиру саме државе као система образују се разни подсистеми, који када се одвојено посматрају представљају системе, па и они у свом саставу имају саставне елементе који су њихови подсистеми, итд.

Сваки систем је сложен и састоји се из више подсистема и микросистема. Подсистеми остварују по правилу „једну активност као део општих активности, а микросистем повезује више активности и функционише на ужем простору“. Сложеност система је у томе што његови „подсистеми имају изглед система – сваки посистем има посебне субјекте, средства, методе, правила и норме рада“, али су и међусобно повезани као део једног „ширег система“. У том погледу су и

⁴⁸⁷ Држава врши територијалну, персоналну и надлежност у општем интересу. Упореди и види шире: **Аврамов**, Смилџа, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 101-105.

⁴⁸⁸ У члану 71. Устава Руске Федерације набројане су надлежности: став к) „спољна политика и међународни односи Руске Федерације, међународни уговори Руске Федерације; питања рата и мира“, став м) „одбрана и безбедност; и т.д.“, упореди: http://svr.gov.ru/svr_today/doc01.htm (24.01.2012.; 17:29 часова)

⁴⁸⁹ Као основни законски документ везан за ово поље је „Закон о безбедности“. Види: http://svr.gov.ru/svr_today/doc04.htm (24.01.2012.; 18:33 часова); а такође и низ других законских и подзаконских аката и стратегија. О томе: <http://www.scrf.gov.ru/> (02.02.2012.г.; 10:53 часова)

систем спољне политике и систем националне безбедности део система (подсистеми) државне власти – „у ужем смислу“,⁴⁹⁰ који задовољавају основне захтеве и принципе теорије система. Они су састављени из мноштва мањих целина и њихових елемената, који испуњењем своје појединачне функције, обезбеђују испуњење опште функције система коме припадају и кога чине.

Зарад обављања својих основних функција држава има различите подсистеме, а конкретно на плану спољне политике и националне безбедности, без обзира на тип и унутрашње уређење државе, ове области су на „централном нивоу“, тј. и у случају када се ради о унитарној држави, или је реч о сложеним државама, нпр. федерацији и сл.⁴⁹¹ То је стога што је реч о основним функцијама државе,⁴⁹² а ове области се односе на виталне државне интересе, и зато што се њима представља и штити држава као субјект.

Када је реч о унитарним државама, лакше је генерализовати и селектирати субјекте процеса креирања и реализације, док је у сложеним државама ситуација сложенија, али су обично ова питања у формалној надлежности централних органа. Ове функције обједињују врховни државни руководиоци, кроз одређена политичка тела, па се и у том аспекту огледа однос у системима, обзиром да их иста лица креирају, а у реализацији је однос да се преплићу, кроз улогу институција једног система у другом систему, тј. да се институције из система националне безбедности користе као средства за спољнополитичке поступке, и да је спољна политика у неким својим поступцима на линији која је карактеристика националне

⁴⁹⁰ Упореди и види шире: **Мијалковић**, В. Саша, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009., стр. 292-295.

⁴⁹¹ У унитарним државама, централна власт „правно и политички располаже целокупношћу државних надлежности...“, и у случају федерације „важи најопштије правило: послови од општег и заједничког интереса као и они који су у интересу свих грађана може обављати заједничка власт, у надлежности су федералне власти као заједничке власти“, тј. они „који по својој природи захтевају једнообразност регулисања, односно који се морају обављати јединствено, путем којих се федерација према споља или према унутра појављује као једна целина, у надлежности су федерација“; Види о томе: **Марковић**, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1996., стр. 439, 474, 475.; Обзиром на то да је систем националне безбедности скуп више подсистема система националне безбедности не морају нужно бити централизовани сви подсистеми (нпр. полиција, инспекцијски органи, јер се више базирају на специфичностима унутрашњег уређења, и ту има различитих решења (нпр. федерални и локални ниво), али су из овог система обавезно они подсистеми који се односе на виталне државне интересе (нпр. одбрана, и централна обавештајна служба, и сл.).

⁴⁹² За националну безбедност, види шире: **Мијалковић**, В. Саша, *op. cit.*, стр. 55, 56.

безбедности, тј. користи поступке који се односе на „заштиту“ интереса што је атрибут националне безбедности.

Иако су део система државе (државне власти), пошто су ипак то подсистеми, тј. засебни системи, могуће је посматрати их и засебно, па би у каснијој фази извукли њихов међусобни однос.

2.1. Систем спољне политике државе

Преко сложеног апарата, који чини спољнополитички систем државе, на бази овлашћења из највиших унутрашњих, али и међународних правних прописа, државе креирају и реализују (утврђују и спроводе) спољну политику. Наиме, како свака држава има државни апарат, односно средиште одлучивања, државе се често персонализују у неку врсту „човеколике надличности“⁴⁹³, што се може прихватити само условно, као колоквијални начин изражавања у пракси међународних односа, јер би у другом случају, то представљало занемаривање оног дела становништва државе (углавном бројнијег) које нема никаквог утицаја на одлуку, или оног дела који одређену одлуку сматра погрешном, па је овде јасно да се персонализација државе и спољнополитичког система односи на формалне креаторе спољнополитичких одлука.⁴⁹⁴ Наиме, на међународном плану, оперише се са презумпцијом да спољна политика дате државе представља синоним за укупност интереса њеног становништва, без обзира на то што би свако детаљније проучавање спољне политике поједине земље брзо показало специфичне, а често и супротне интересе и ставове, како и самих актера спољнополитичког одлучивања, тако и ширих друштвених слојева.⁴⁹⁵

На питање ко су субјекти спољнополитичког система у једној држави, у сваком случају било би потребно појединачно истражити и дати посебан одговор, јер се, очигледно је, ниједна држава у том погледу не може поистоветити с

⁴⁹³ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 224.

⁴⁹⁴ Упореди: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 225.

⁴⁹⁵ Упореди: *op. cit.*, стр. 224-233.

другом.⁴⁹⁶ Зарад уопштавања ове проблематике неопходно је најпре усагласити терминолошка одређења, обзиром на то да аутори који се баве спољном политиком користе различите називе за њих (одлучиоци, актери, субјекти, учесници и сл.).

Димитријевић и Стојановић приликом расправе о појму спољнополитичких одлучилаца оцењују да сваки субјект међународних односа поседује средиште одлучивања, из кога потичу његове спољнополитичке акције. Код држава се то средиште неретко назива владом, али сматрају да је због избегавања неспоразума, лица која су надлежна за ова питања најбоље називати доносиоцима спољнополитичких одлука (спољнополитичким одлучиоцима). Спољнополитички одлучиоци су конкретни, живи људи а сваки од њих има особине и способан је за она осећања о којима се иначе, тако неумесно говори у вези с државом. Ово објашњење је унеколико појадностављено по мишљењу аутора јер се држава у међународним односима не може свести на одлучиоце, већ подразумева и све снаге, чиниоце и околности који делују на њих.⁴⁹⁷ По мишљењу ових аутора, у међународним односима за одређену државу „од значаја су само оне спољнополитичке одлуке које су повод за спољнополитичку акцију. Предуслов за спољнополитичко одлучивање је поседовање власти“, тако да ће у свакој држави „постојати поклапање између носилаца власти и спољнополитичких одлучилаца, тј. људи који доносе друге важне одлуке доносиће и спољнополитичке“.⁴⁹⁸ Из оваквог става запажа се да се у ингеренцијама најважнијих субјекта у једној држави стичу многе функције, поред ових из области спољне политике.

Међутим, ови аутори наглашавају и другу страну проблема. Наиме, иако сматрају да се може претпоставити да се стварни одлучиоци налазе међу лицима која носе уставом одређене функције таквог одлучивања, они предлажу да се та

⁴⁹⁶ Упореди: *op. cit.*, стр. 224-233.

⁴⁹⁷ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 224-226.

⁴⁹⁸ *Op. cit.*, стр. 226. Димитријевић и Стојановић дају поделу учесника у одлучивању на два начина: „Пре свега, то би били формални и стварни одлучиоци, где су први они без чије се формалне сагласности изражене на уставом и законом прописан начин не може донети одговарајућа одлука, а други они који заиста учествују у процесу одлучивања, тако да од њихове воље зависи постојање и садржина одлуке, која тек онда може формално да се донесе. Кругови формалних и стварних одлучилаца могу да се сасвим поклапају, да се делимично прекривају или да буду сасвим одвојени. И једна и друга крајност су ретке: нити су увек сви формални одлучиоци стварни, нити су увек сви људи који формално доносе одлуке само фасада иза које се крију стварни одлучиоци“. У: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 229.

претпоставка мора испитати појединачном анализом у свакој конкретној држави, обзиром на то да у неким државама, уставна и законска овлашћења могу представљати „фасаду“ правне државе која крије њен стварни карактер.⁴⁹⁹ Ипак, чак и у таквом случају, формални (на бази устава) одлучиоци не могу да изгубе сваки значај, јер само одлуке које од њих потичу могу да имају правну обавезност, што бар у формалном смислу значи да задржавају бар минимум утицаја на њу.⁵⁰⁰ Осим овог аспекта, за одређивање субјеката спољнополитичког система од важности је и карактер укупног државног – политичког система.⁵⁰¹ Јер, како се наводи, у уређењима која су аутократска, монархистичка, круг спољнополитичких одлучилаца је сасвим узак, где је углавном један одлучилац.⁵⁰² Другачије је у тзв. аристократским или олигархијским системима, који познају више формалних одлучилаца, али је број опет сразмерно мали.⁵⁰³ И најзад, у политичким системима, који се у најширем смислу називају демократским, постоји најшири круг

⁴⁹⁹ Двојица аутора наводе да углавном по уставима у круг одлучилаца улазе шеф државе, чланови владе, чланови представничког тела у спољнополитичким одборима, али да је могуће да су многа тако одређена лица само привидно одлучиоци, било зато што је један од уставних чинилаца у пракси присвојио ту улогу „само за себе“, па ови остали су ту само као привид легалности или демократије, а са друге стране, тај круг одлучилаца може да буде шири и да обухвата особе које немају никакве положаје у државној хијерархији, или имају положаје који наоко нису повезани са спољном политиком. Упореди: *op. cit.*, стр. 226.

⁵⁰⁰ У складу са тим наилазимо на објашњење да: „Ако, рецимо, међународни уговор не може да ступи на снагу без ратификације, представнички орган мора гласати за њу, а шеф државе мора потписати одговарајући акт. Ма колико људи који се налазе на тим местима били послушни извршиоци туђе воље, увек постоји бар мала могућност да се њој успротиве или да поставе своје услове. Они у сваком случају остају формални одлучиоци“. У: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 226.

⁵⁰¹ *Op. cit.*, стр. 226.

⁵⁰² Розенау, на један описан начин, објашњава да је у претходним вековима, кад су промене биле спорије, спољна политика могла да буде – и била је – „спорт краљева“. Вође нису биле контролисане и спутаване од јавности, могли су да делују са релативном аутономијом. Овај аутор у наставку каже: „Данас је спорт краљева постао смртоносно озбиљан посао живота свих. Како је свет постао још више независтан, тако је проучавање спољне политике постало изазовније и занимљивије. Ово није само зато што опасност од сукоба и насиља расте заједно са нацијама, него и зато што су извори и последице спољне политике постали део међузависности тако да они који проучавају субјекте који шире хоризонте повећавају њихову опремљеност аналитичким алатом и тежњом за смислом у не-експлоатисаним областима друштвеног, економског и политичког живота. Спољна политика је временом постала сам широк оквир индивидуалних и колективних процеса који људима омогућавају да увиде значење и наду у њиховим животима“. Упореди: **Rosenau**, James N., „Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy“, у: **Hermann**, Charles F., Charles W., Kegley Jr., James N., Rosenau (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987, p. 2.

⁵⁰³ У овим системима одлучиоци су углавном унапред одређени неким општим критеријумом, нпр. припадност одређеном сталежу. Види шире у: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 226.

формалних одлучилаца, који подлежу и разним нивоима контроле, па чак и када је у питању чврсти председнички систем, а свакако у полупредседничким и парламентарним, иако оваква правна поставка не би смела да замаскира могућност да се и у овим системима и поред формалних демократских стандарда, могу крити и обриси неког другог, аутократског облика.⁵⁰⁴ Димитријевић и Стојановић, набрајају још понеке учеснике у спољнополитичком одлучивању. Како наводе, у начелно демократским системима то је: „шири круг формалних одлучилаца, који се чешће имењају и подлежу надзору представника становништва, па у крајњој линији и самог становништва, преко поновних избора“⁵⁰⁵; затим, „шефови великих привредних предузећа (компанија, корпорација, трустова итд.), страначка вођства, бирократски врхови и стручњаци,⁵⁰⁶ даље, „у неким земљама лица на челу друштвених, професионалних и верских организација и група за пристанак“, „високи каријерни службеници, нарочито они из министарства спољних послова и одговарајућих ресора“.⁵⁰⁷ Затим, „свако министарство иностраних послова има групу највиших чиновника, који се сматрају политичким функционерима, који се налазе уз бок министрима – а ови се, пак, мењају. Међу њима се као појединац истиче највиши службеник у тој хијерархији, који се у многим земљама назива генералним секретаром“.⁵⁰⁸ Затим, „највише војне старешине, високи официри,⁵⁰⁹

⁵⁰⁴ Упореди: Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 226.

⁵⁰⁵ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 229.; „Чак и када, као у председничком систему, постоји јак нагласак на једној личности, која формално и сама може доносити неке веома важне спољнополитичке одлуке, и та личност, по правилу, подлеже поновном избору, ...предмет су ширих расправа, у којима учествује велики број људи, па чак у случају референдума, и цело бирачко тело. Истраживача, међутим, не сме никада да завара демократски карактер формалног одлучивања, који се да установити из устава и законодавства државе, па чак, привидно, и из праксе. У многим демократским системима крију се елементи, клице или трагови аутократског или олигархијског спољнополитичког одлучивања.“ У: Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 226.

⁵⁰⁶ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 230

⁵⁰⁷ „Они спајају у себи стручност, искуство, обавештеност, везе и сталност – стицај особина који се ретко налази код осталих одлучилаца“. У: Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 230.

⁵⁰⁸ „Иако такви људи делују даље од јавности те за њихова имена широка публика и не зна, историја је неке боље запамтила од министра којима су служили“. Упореди: *op. cit.*, стр. 231. На пример, „између два светска рата такав је положај у француској дипломатији имао дугогодишњи генерални секретар Министарства иностраних послова Алексис Леже (Alexis Léger) много познатији под књижевним именом Сен Џон Перс (Saint – John Perse) и као добитник Нобелове награде за књижевност 1960. године.“. Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 231.

⁵⁰⁹ Шире у: Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 229.

било да узимају важне положаје (начелник генералштаба, комадант рода војске итд.) или да су због прошлих заслуга (ратни хероји) и ауторитета цењени као војсковође. Затим, „стручњаке који не могу бити у државној служби“, а „поверење које им остали одлучиоци указују као знацима нужно повлаче и усвајање неких њихових сугестија.“⁵¹⁰

„Друга подела заснивала би се на улози у процесу одлучивања. У англосаксонској терминологији, и то претежно код америчких писаца, прави се разлика између доносилаца одлука (decision makers, policy makers) и оних који на њих утичу (policy influencers). Међутим, ова подела је формалистичка, те се доносиоци одлука најчешће изједначавају са формалним одлучиоцима а они који утичу на одлуке обухватају и стварне одлучиоце. У савременој демократији изабрани функционери сматрају се искључивим одлучиоцима а у оне који утичу убрајају се партијска, бирократска, интересна и комуникацијска елита (јавно мњење).“⁵¹¹ „Као што се види, формални појам одлучиоца доводи до тешкоћа. Оне изискују прилагођавања овакве поделе, која иду дотле да она постане бесмислена, јер се признавањем доминације оних који утичу на одлуке у ствари установљава да формални одлучилац и није одлучилац. У њој, међутим, има вредности зато што уочава да ни стварни одлучиоци не делују у процесу одлучивања сами, мада су они ти који коначно доносе одлуке и утврђују спољну политику. Остали учесници у овом процесу о њима се одлучиоцима и делују на њих у тежњи да поједине одлуке, па и цела спољна политика, одговарају њиховим жељама и представама. Много лица која смо до сада поменули спадају у ову категорију, мада је некада тешко утврдити да ли се ради о одлучиоцу или о учеснику у одлучивању у ширем смислу.“⁵¹²

⁵¹⁰ „Утицај стручњака је ипак ограничен јер су политички чиниоци поузданији и одговорнији процењивачи основних вредности, али ако у тим основама постоји сагласност, улога стручњака може да буде врло значајна и тежи да се формализује, како то показује каријера бившег државног секретара САД Кисинџера (Kissinger), који је свој углед изградио као научник и наставник да би постао један од саветника председника САД, његов специјални саветник за спољне послове и коначно шеф спољнополитичког ресора.“ Упореди: *op. cit.*, стр. 232.

⁵¹¹ W. D. Coplin, *Introduction to International Politics*, Chicago, Markham, 1971. стр. 62 итд.; **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 229, и стр. 233.

⁵¹² **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 233.

Нешто другачије, Вукадиновић у делу „Теорије вањске политике“ најпре објашњава како се „суштина спољне политике састоји у сталном доношењу одлука и предузимању међународних акција, те се с тога може говорити о сталном процесу у коме у првој фази актери стварају и доносе одређене одлуке, а након тога се приступа њиховој реализацији на спољнополитичком плану (у међународној средини)“. Овде видимо да Вукадиновић за спољнополитичке одлучиоце користи термин актери, и при томе оцењује да због карактера спољне политике ти актери морају бити бројни и различити.

Овај аутор предлаже да се под „актерима спољне политике подразумевају све оне приватне или колективне особе које судјелују у процесу доношења вањскополитичких одлука и у њиховој стварној реализацији у међународном односима“. ⁵¹³ Међутим, он наводи да се ради о широком кругу актера „који су у појединој земљи различито постављени, разног су састава, имају различите овласти, подлијежу већој или мањој контроли, дјелују у складу с дуљим или краћим политичким традицијама и сл.“ он ипак ограничава овај круг на тзв. „политички врх“ конкретне државе. ⁵¹⁴ Зато констатује да, „с обзиром на карактер вањскополитичког одлучивања који је...стриктно везан уз политички врх, те чини, уз унутарње послове и одбрану деликатно подручје државне политичке акције, разумљиво је што је у том процесу број актера који стварно одлучују релативно мален“. ⁵¹⁵

Свакако, и по правним одредбама, ове надлежности су подељене на узак број актера, иако у спољнополитичкој области, за потпуно сагледавање није тако једноставно следити само правне норме. Наиме, бројне су ситуације где се, по правним нормама указује на један круг актера, а ипак је у стварности могућност утицаја, било мањег или већег, на процес спољне политике присутна. Тај однос између на праву заснованог деловања у процесу одлучивања, и стварне, реалне, могућности утицања на овај процес, зависи од различитих фактора, и варира од државе до државе. Негде поједини актери увелико прелазе назначене оквире спољнополитичког деловања, а опет негде делују у мањем обиму него што им

⁵¹³ **Vukadinović**, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 41.

⁵¹⁴ Упореди: *op. cit.*, str. 42.

⁵¹⁵ Упореди: *op. cit.*, str. 42.

допуштају уставна овлашћења. Вукадиновић, с тим у вези, наводи да има случајева када су уставна или законска овлашћења непрецизна, и да улога истакнутих појединаца као лидера баца посебно светло и на целокупан процес стварања спољне политике поједине земље⁵¹⁶. Уз ову напомену, ипак сматра да се у данашњем свету могу идентификовати они основни актери који стварају спољну политику, а на бази бројних компаративних анализа, могу се извући и правилности.⁵¹⁷

Приликом анализе модела процеса креирања спољне политике, проф. Висковић у свом магистарском раду, за спољнополитичке одлучиоце употребљава назив субјекти процеса. Аутор наглашава да се „при одређивању субјектата мора водити рачуна о друштвеној природи креирања спољне политике, односно о специфичном политичком процесу који то креирање и јесте“.⁵¹⁸

Он оцењује да се за сврху одређивања субјектата креирања спољне политике „људски“ садржај процеса (процес одлучивања се нужно испољава преко одређених институционалних форми и састоји се од неких организационих облика, форми и институција преко којих треба да се реализује) мора донекле занемарити, односно претпостављати као основа од које се полази. Као субјекте не можемо,

⁵¹⁶ *Op. cit.*, str. 41-46.

⁵¹⁷ „Формално гледајући, основни механизам који се бави спољном политиком идентичан је готово у свим срединама. На врху се налази *шеф државе*. Уз њега се налази *кабинет, влада, президиј*, или чак *извршна власт* у којој посебну бригу о спољним пословима води *министар спољних послова или државни чиновник*. Уз шефа државе и владу (без обзира на то какви се називи за владу употребљавају) питањима спољне политике баве се и министарства нпр. финансија, одбране, а у појединим ситуацијама и нека друга.

Уз та извршна тела делују и *законодавни органи*, који у појединим земљама имају различите овлашћења. Ипак, у начелу се може устврдити да је због свог карактера спољна политика *претежно у рукама извршних државних органа*.“ Види и упореди у: **Vukadinović, Radovan, Teorije vanjske politike**, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 41-46.; „У неким земљама (нпр. САД) након Другог светског рата створена је и посебна функција саветника за питања националне безбедности. У Сједињеним Државама постоји сталан контакт између председника и особе која се бави националном безбедношћу у најширем глобалном смислу. Како су досадашњи савјетници били претежно истакнути професори међународних односа, њихов је утицај на председнике на пољу спољне политике био је врло изразит. Довољно је присетити се утицаја Х. Кисинџера као саветника на Никсона, З. Брзеинског на Картера или К. Рајс на председника Буша. Понекад се чак тврди да у одређеним спољнополитичким програмима или доктринама нису заступљене основне идеје, председника, већ његових саветника, који касније имају и велике могућности праћења њихове реализације“. Види у: **Vukadinović, Radovan, Teorije vanjske politike**, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 41-46.

⁵¹⁸ **Visković, Ivo, Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD**, магистарски рад, Факултет политичких наука, Београд, 1979., str. 90.

дакле анализирати „људе“ као индивидуе, него само људе као чланове политички организованих група или институција које учествују у процесу. Критикујући оне ауторе који говоре само о спољнополитичким „одлучиоцима“ или „ствараоцима“, а при томе узимају у обзир само формалне критеријуме (формална овлашћења, формалну власт) на основу којих одређују ко су стварни одлучиоци, Висковић оцењује да су вреднија разматрања оних аутора који настоје разлучити формалне и стварне субјекте, тј. оне који одлучују и оне који само утичу на одлуке. Не прихватајући из одређених разлога ни ову поделу одлучилаца на формалне и стварне,⁵¹⁹ Висковић сматра да би било најбоље разликовати битне и остале субјекте, или креаторе и остале учеснике,⁵²⁰ што је за концепт овог рада прихватљиво одређење.

Наредни корак, био би, по Висковићу одређивање правих критеријума за диференцирање субјеката на ове две групе. Као основне критеријуме на основу којих се може одредити ко су стварни субјекти Висковић наводи: 1) партиципацију (подразумавјући под њом „свеукупност видова и форми учествовања и ангажовања појединаца, група и институција у друштвеном процесу какав је креирање спољне политике“); 2) моћ као „друштвено условљену могућност појединаца, група и институција да спољнополитичке одлуке обликују према својим интересима“. Моћ се у процесу креирања спољне политике резултира из комбинације формалних овлашћења, суме функција које се реално врше и укупне политичке моћи коју неки субјект поседује. Моћ може бити различита у појединим фазама и у различитим областима спољне политике; и 3) утицај као „остварена могућност обликовања садржаја одлука (о циљевима и/или средствима) према неким посебним интересима“.⁵²¹

Као и моћ, и утицај може бити различит по фазама процеса и по областима спољне политике, и он је коначни резултат мултиплицираног деловања свих изнетих компоненти.

⁵¹⁹ Димитријевић и Стојановић праве поделу на „доносиоце одлука“ (*policy makers/decision makers*) и „оне који на њих утичу“ (*policy influencers*). Види: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op.cit.*, стр. 232.

⁵²⁰ **Visković**, Ivo, *op. cit.*, str. 94.

⁵²¹ Види разликовање утицаја у процесу креирања спољне политике у: **Visković**, Ivo, *op. cit.*, str. 100.

На основу изнетих елемената Висковић констатује да су "битни субјекти (креатори) у процесу креирања спољне политике оне групе и институције чији је утицај доминантан и пресудан у највећем броју аката којима се одређују циљеви и средства спољне политике."⁵²²

Даљи проблем Висковић види у томе како одредити чији је утицај доминантан и пресудан, а проблем је у самом мерењу утицаја. Он оцењује да значај субјекта расте ако је његово учествовање и ангажовање:

- у погледу партиципације: непосредније по облику, перманентније по трајности, интензивније по степену, полиформније по сложености и политичко (односно одлучивачко) по основи учешћа;
- у погледу моћи: што је већи број функција које врши (при чему функције информисања, инструкирања, координирања и посебно одлучивања имају већу "тежину" од осталих), што је већи обим његових уставо-правних овлашћења; што је већа политичка моћ коју поседује;
- у погледу утицаја ако је утицај: непосреднији по облику, јачи по интензитету шири по обиму, сталнији по трајности, ефектнији по испољавању и политички по функцији.

У погледу све три компоненте, значај субјекта је већи: што је већи број фаза у којима се испољавају и што је већи број области спољне политике у којима се испољавају.

Осим утврђивања самог значаја Висковић сматра да је битно утврдити и: ко и како партиципира, ко поседује изворе моћи и колики утицај ко остварује.⁵²³

У случају интелектуалног посматрања одлучивања посматрају се пре свега одређени појединци који су постављени као битни субјекти спољнополитичког одлучивања и имају формалне могућности таквог деловања. Анализом се прате њихове особености, субјективне и објективне околности којима је предодређено њихово место у систему спољнополитичког одлучивања. У другом случају, када је реч о друштвеном елементу, посматра се пут којим се долази до друштвене

⁵²² *Op. cit.*, стр. 100.

⁵²³ *Op. cit.*, стр. 102,103.

реализације одређене спољнополитичке одлуке, где се посебно анализирају групе, институције и специфичне ситуације.

У компаративним анализама спољних политика једно од фундаменталних питања је процес доношења одлука у спољној политици у датој држави и улога креатора у том процесу. Питања, ко креира спољну политику, ко је и како спорводи су главна питања. У анализи ове проблематике, Моделски наводи да се креирање налази у „срцу“ спољне политике, јер су креатори политике суштинска компонента стварања спољне политике, и у њиховом одсуству ниједан организован однос између држава не би могао бити настављен. Креатори политике врше круцијалну улогу репрезентативних агената или медијатора. Иако нису неутрални медијатори, јер њихове примарне дужности припадају заједници, они чине суштину инструмента чија је функција медијација између те заједнице и спољног света.⁵²⁴ Он наводи како се у ширем смислу, кроз призму интереса заједнице може рећи да су у функцији креирања политике чланови шире друштвене заједнице (од чланова политичких партија, пореских обвезника, војника, произвођача оружја, група или индивидуа који изражавају своје потребе, итд.). Ипак, овај аутор издваја стварне креаторе политике, који се разликују од свих осталих по неколико основа. Он најпре наводи да креирање политике захтева пуни радни однос, пошто за многе од оних који нису креатори политике, функција вршења спољне политике није централни део њихових активности. Затим, оно што посебно чини креаторе политике другачијим, сматра Моделски, јесте њихов репрезентативни статус и функција, њихова способност да делају и њихова одговорност да раде у име своје заједнице. Једна заједница која функционише у једној држави, и начин на који она функционише, не може да има више од једног тима креатора политике који говоре и делају у њено име. Опет, тај тим се састоји од ограниченог броја особа „вишег ауторитета“, који су због свог положаја у стању да одреде свеукупне правце политике, који могу да управљају активностима подређених институција и да усагласе све несугласице између истих, који могу да одбаце одлуке ниже инстанце које су у сукобу са општом политиком и које заправо

⁵²⁴ **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, pp. 4-11.

преузимају одговорност за оно што се одиграва, тако да они могу бити окривљени за неуспехе и похваљени за успехе.⁵²⁵

Постоји још једна категоризација субјеката спољнополитичког система коју нуди правна наука. Најпре, правно треба разликовати „државу као субјекта међународног права, од органа који је представљају“⁵²⁶ Наиме, правна наука је све субјекте надлежне за вођење спољне политике поделила на унутрашње и спољне,⁵²⁷ при чему су за сваку категорију ових субјеката изграђена правила путем обичаја и међународних уговора-конвенција (нпр. правила за дипломатске представнике су прерасла из обичаја, кодификацијом на конференцији у Бечу 1815. године, да би 1961. године била усвојена и конвенција на међународној конференцији).

О томе Ђорђевић сматра, да у унутрашње субјекте спадају они чије надлежности се односе и на спољне послове (шеф државе, парламент, председник владе, односно влада и министар спољних послова, али и остали чланови владе, обзиром да се у појединим међународним уговорима дефинише да ће државу представљати и други субјекти у одређеним делатностима (нпр. у области као што су одбрана, унутрашњи послови, пошта, железница, економски развој и сл.), који су дефинисани у складу и са унутрашњим прописима државе, али их познаје и међународно право као такве, јер међународно право у овом погледу упућује на унутрашње прописе, па је зато и обавеза државе да се узајамно обавештавају о променама ових државних функционера. Анализом је лако доћи до закључка, да правна наука посматра ове унутрашње субјекте као кључне, јер су они надлежни за креирање спољне политике и доношење битних одлука које, сагласно својим овлашћењима, треба да спроводе спољни органи државе. С друге стране, у спољне субјекте система спољне политике државе убрајају се представници државе који непосредно обављају ту делатност у иностранству, а то су дипломатска

⁵²⁵ Упореди: **Modelski**, George, *op. cit.*, р. 6.

⁵²⁶ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 144.

⁵²⁷ Ни ова категоризација није сасвим јединствена, обзиром да и ту има различитих гледишта. На пример, Бартош прихвата ову поделу на, како их он назива „централне органе“ и „апарат спољне службе“, али уводи још једну категорију коју назива „дипломаидним особљем“ (представници оружаних снага и сл.)

представништва и специјалне мисије (такође би се ту могле додати и мисије државе при међународним организацијама, па и међународни службеници).⁵²⁸

Обзиром на то да свака држава ствара механизам за спољнополитичко деловање – тзв. спољнополитички систем, овде можемо прихватити гледиште Вукадиновића, да су стварни актери (тј. „најбитнији“ и „остали“ субјекти креирања и реализације спољне политике – спољнополитичког система државе) ипак они који чине извршни апарат државе јер у начелу спољна политика је у њиховој примарној надлежности, или детаљније, уважавајући гледишта и других наведених аутора: „људи који доносе друге важне одлуке доносиће и спољнополитичке“.⁵²⁹ „тзв. политички врх конкретне државе“, „битне и остале“ - „људе као чланове политички организованих група или институција које учествују у процесу“, кроз партиципацију, моћ и утицај,⁵³⁰ и „стварне креаторе политике, да креирање политике захтева пуни радни однос, њихов репрезентативни статус и функција, њихова способност да делају и њихова одговорност да раде у име своје заједнице. Тај тим се састоји од ограниченог броја особа „вишег ауторитета“, који су због свог положаја у стању да одреде свеукупне правце политике, који могу да управљају активностима подређених институција; и са аспекта правне науке: унутрашње субјекте као кључне, јер су они надлежни за креирање спољне политике и доношење битних одлука које, сагласно својим овлашћењима, треба да спроводе спољни органи државе.

Можемо идентификовати да су спољнополитички субјекти:

- **шеф државе** (углавном поседује највећа овлашћења на пољу спољне политике, али се налази и на врху укупне државне политике: формулише интересе и конкретне циљеве, стара се о њиховом спровођењу, стална консултовања, партијски врх, кабинет, уз њега су углавном и саветник за

⁵²⁸ Види шире о томе у: **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000., str. 26, 27.; Сличну поделу види и код: **Димитријевић**, Војин, (et.al), *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 92.

⁵²⁹ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 226.

⁵³⁰ Види разликовање утицаја у процесу креирања спољне политике у: **Visković**, Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1979., str. 100.

националну безбедност и спољну политику, ако није у оквиру Владе, итд.);

- **влада- као** (кабинет, президијум) –(који доноси одлуке, иницира законе, кроз улогу Председника Владе и сродна саветодавна, координациона и контролна тела, нпр. Савет за националну безбедност)
- **законодавна власт** (парламент, скупштине – кроз спољнополитичке одборе или комисије), при чему се осећа њихова знатно мања улога у креирању спољне у односу на унутрашњу политику, уз то законодавни органи у појединим земљама имају различите овлашћења (нпр. у САД Сенат и Конгрес су устројени као одређени координирајући и контролни органи задужени за праћење активности извршне власти)⁵³¹;
- **министар спољних послова и министарство спољних послова** (истакнута улога и у креирању и реализацији спољне политике, а од интерпретација и сугестија које даје увелико зависи планирање целокупне спољне политике, и заузимање ставова по конкретним питањима);
- **дипломатска служба** (дипломатске и конзуларне мисије, мисије у међународним организацијама, итд.);
- **остала министарства** (министарства и институције из система националне безбедности, министарства из области економије и сл.);
- **остали органи и организације који делују на реализацији спољне политике у другим областима односа са иностранством** (нпр. представници индустријских и трговачких кругова, монопола и великих привредних предузећа (компанија, корпорација, трустова итд.), страначка вођства (и позиције и опозиције), бирократски врхови и стручњаци разних профила који не морају бити повезани са државом, друштвене, професионалне и верске организације, групе за притисак и сл.).⁵³²

⁵³¹ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Teorije vanjske politike...*

⁵³² Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 41-46.

2.2. Систем националне безбедности државе

На данашњем степену друштвеног развоја организовано спровођење безбедносних делатности се одвија кроз систем безбедности који садржи политичку, правну, институционалну и функционалну димензију. Одговарајући појам система безбедности *на нивоу државе* је систем националне безбедности, који подразумева активност државе и свих њених органа у узајамној интеракцији и целокупног друштва, у циљу очувања и заштите државних (националних) интереса.

Из теоријских и педагошких разлога, али и у функционалном смислу, можемо разликовати подсистеме у систему националне безбедности: систем одбране, систем унутрашње безбедности, и безбедносно-обавештајни систем. Одбрамбеним системом, савремене државе штите своју безбедност од оружане агресије и других облика спољног угрожавања. С друге стране, систем унутрашње безбедности подразумева заштиту законитости, поретка и целокупне друштвене инфраструктуре. Безбедносно-обавештајни систем државе подразумева обавештајну, контраобавештајну и безбедносну компоненту. Из ове појмовно-терминолошке расправе се види да је појам система националне безбедности општији, јер обухвата систем одбране, систем унутрашње безбедности и безбедносно-обавештајни систем. Значи, *однос између система националне безбедности и ових осталих система је однос општег према посебним.*⁵³³

Системи националне безбедности разликују се у мањој или већој мери од државе до државе. Међутим, постоје одређена кључна обележја, која карактеришу сваки савремени систем националне безбедности. Основни темељи су: а) политички, б) правни и в) институционални елементи система националне безбедности.⁵³⁴

а) политички елементи: систем националне безбедности једне државе има своју основу у тзв. политици националне безбедности што је део укупне државне

⁵³³ Упореди: **Grizold**, Anton; i dr., *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999., str. 11.

⁵³⁴ Упореди: **Grizold**, Anton; i dr., *op. cit.*, str. 11.

политике, и унутрашње и спољне (државне политике), са акцентом на очување и заштиту интереса/вредности. Она је условљена одређеним детерминантама, а дефинише се у оквиру укупне политике тј. спољне и унутрашње политике.

„Безбедносна политика, коју у ширем значењу дефинишемо као делатност за припрему осигуравања пред изазовима будућег угрожавања у природи, друштву и међу друштвима, у ужем значењу представља збир свих мера, делатности и поступака намењених успостављању и деловању система националне безбедности. У ужем значењу, циљ је безбедносне политике стварање концепта механизма и средстава, којима се осигуравају унутрашња и спољна безбедност друштва, а представља конкретизацију политичких, организацијско-техничких, и других начела безбедносне политике у ширем смислу.“⁵³⁵

Данас се углавном политике националне безбедности темеље на поштовању људских права и слобода, као и других основних начела демократије и међународног права. За европске државе на пример, осим тога улога политике националне безбедности је да приближи и укључи државу у европски (и евроатлански) безбедносни простор и да у том окружењу да свој допринос успостављању трајног мира, безбедности и стабилности на локалном, регионалном и глобалном плану.⁵³⁶ Такође, у складу са начелима Повеље УН заснивају се на мирољубивој политици и изградњи пријатељских односа са другим државама на основи узајамног поштовања и равноправности. Националном безбедносном политиком поверава се улога систему националне безбедности. Тиме се предвиђа да систем националне безбедности представља механизам намењен за отклањање различитих извора угрожавања разноврсних димензија безбедности.⁵³⁷ Међу изворе претњи обично се убрајају спољни извори рат или агресија, и разни облици угрожавања унутрашње безбедности и угрожавање животне средине.

⁵³⁵ **Grizold**, Anton, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998., стр. 33.

⁵³⁶ Види на пример у: *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, št. 56-2957/2001.

⁵³⁷ Угрожавање може доћи споља или изнутра, може бити војна или шири спектар невојних претњи, или како то дефинише **Richard Ullman**: „Угрожавање националне безбедности је акција или низ догађаја који (1) драстично прети, и за релативно кратак временски интервал, да деградира квалитет живота житељима државе или (2) значајно прети да сузи могућност политичког избора влади државе или приватним невладиним ентитетима (особама, групама, корпорацијама) у држави“. Ово свакако проширује појам онога што може бити угрожавање (док оно чему се прети остаје држава). Према: **Terriff**, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999., pp. 11-28.

б) *правни елементи*: систем националне безбедности једне државе мора имати своју основу у правном поретку, па сходно томе, *правни* основ система националне безбедности чине: Устав, закони и други подзаконски акти, ратификовани међународни уговори и опште прихваћена начела међународног јавног права. У сваком случају, политика националне безбедности из које ће “израсти” одређени систем националне безбедности има своје утемељење у правним актима који садрже све наведене одреднице и основе система. Нормативно-правно и политичко утемељење је у већини земаља садржано у следећим актима: 1) Уставу, 2) Стратегији националне безбедности, смерницама спољне политике и доктрини војне одбране, 3) Закону о одбрани, Закону о спољним пословима, Закону о полицији и Закону о обавештајним и безбедносним службама. Међутим, кључни документ који одређује циљеве, организацију и елементе система националне безбедности, управо је *стратегија националне безбедности*. Осим тога, стратегијом се формулишу и безбедносни изазови, ризици и претње. Стратегија националне безбедности представља целовит и релативно трајан програм, који треба да допринесе остваривању унутрашње и спољне безбедности државе, а њеним дефинисањем обухватају се сви чиниоци који утичу на кохерентност стратегије националне безбедности.⁵³⁸

в) *институционални елементи*: у институционалном смислу систем националне безбедности чине политичка тела извршне, законодавне (ређе и судске) власти, који се највише практично манифестује кроз рад Савета за националну безбедност и безбедносне установе (у оквиру система одбране, система унутрашње безбедности, и безбедносно-обавештајног система).

Систем националне безбедности представља механизам намењен за “отклањање” различитих извора угрожавања свих референтних објеката који су

⁵³⁸ У чиниоце са становишта друштвених и научних опредељења, као програмског становишта за реализовање функција безбедности државе, убрајају се: национални интереси и циљеви, степен угрожености државе, политичка моћ државе, економска моћ државе, савезништво, технолошки развој у земљи, стање система одбране и војске, науке у друштву. У подручју практичног деловања система безбедности, наводи се: стратегија безбедносног окружења, правни систем државе, демографске карактеристике, систем образовања у друштву, традиција и морал народа и државе, стратегија националне безбедности и војне доктрине у свету, међународни договори и споразуми, систем војних наука. Види у: **Ковач**, Митар, *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности*, Свет књиге, Београд, 2003., стр. 82-87.

под заштитом државе. Међу изворе угрожавања, у глобалу, систем се организује према ризицима од рата или агресије (до које би могло доћи због политичких, националних, верских, економских и других нерешених питања), разних облика угрожавања унутрашње безбедности и угрожавања животне средине. „Поступци система националне безбедности су разноврсни, јер тешко је и сачинити потпуни опис послова којима се штити спољна и унутрашња безбедност државе, што због тога што извори и носиоци угрожавања могу бити врло различити субјекти (нпр. државе, друштвене групе, појединци и сл.). Ипак, постоји константност неких извора угрожавања, па се ти безбедносни поступци дефинишу као трајни, а утврђени су и правно дефинисани у кривичном, прекршајном законодавству и сл. Пошто код нас не постоји јединствена класификација свих послова и поступака“, већ се они групишу „на послове државне безбедности, јавне безбедности и остале унутрашње послове“.⁵³⁹ У погледу организације, систем националне безбедности се састоји од већег броја подсистема (система).⁵⁴⁰

За успешну заштиту државних интереса, неопходно је постојање једног савременог система националне безбедности. Систем националне безбедности, као термин, овде има више практичну него теоријску димензију, и он се везује за безбедност као функцију државе у спровођењу мера и активности, и није сам себи сврха већ потреба преко које се, и чијим деловањем остварују одређени циљеви, а то је углавном очување и заштита одређених државних интереса, што се манифестује одговарајућим мерама и поступцима и у унутрашњој и спољној средини.

Када се безбедност схвата као стање, онда је циљ тежња за безбедношћу, иначе, систем националне безбедности чине све институције и субјекти у земљи, који су првенствено професионални, а у деловима и специјалностима и остале институције. Најшири облик безбедности јесте самозаштита (широка безбедносна

⁵³⁹ Стајић, Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 1999., стр. 339.

⁵⁴⁰ Специфичност система националне безбедности је у томе што су његови подсистеми организовани као системи, јер сваки има посебне снаге, средства, методе, правила и норме рада. Упореди: Стајић, Љ., *op. cit.*, стр. 33.

култура у народу, а посебно оних на важним положајима, јер од тога зависи и ефикасно деловање самог система националне безбедности).⁵⁴¹

Дакле, национална безбедност у системском смислу се сагледава и одређује кроз систем националне безбедности, кроз који се на савременом степену друштвеног развоја спроводи безбедносна делатност. Он представља, на бази политике државе обликован, правним прописима установљен, кроз институције (политичке, безбедносне) испољен организован систем, чија је основна улога очување и заштита државних интереса, онако како су они дефинисани у теоријском смислу.

Институционално он обухвата политичке институције (пре свега Савет за националну безбедност) и безбедносне институције (систем одбране и систем унутрашње безбедности - полиција, државно тужилаштво, правосудни, надзорни и инспекцијски и царински органи и сл., и безбедносно-обавештајни систем (обавештајне, контраобавештајне и безбедносне службе). Такође, најефикаснији ефекат деловања система националне безбедности постоји у случају присуства широке безбедносне културе у народу.

Још једна од подела субјеката система националне безбедности присутна у домаћој литератури је и трочлана подела, коју међу осталим помиње и Ковачевић: на конвенционалне, неконвенционалне и суплементарне субјекте.

Ковачевић наводи следеће: „на основу наведених карактеристика система безбедности, и услова у којима субјекти тог система остварују своју улогу, као основни носиоци система безбедности, наводе се држава и њени грађани, при чему се праве и даље поделе, овисно од различитих приступа. Један од прихватљивих је да се субјекти могу класификовати на: конвенционалне, неконвенционалне и суплементарне.

Конвенционални субјекти система безбедности су: полиција; војска (оружане снаге); обавештајне и контраобавештајне агенције као субјекти система безбедности организовани у обавештајно-безбедносни систем; судови, тужилаштво, царински систем, инспекције, органи за извршење кривичних

⁵⁴¹ Види шире у: **Мијалковић**, Саша В., *Национална безбедност*, друго издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011., стр. 267-271.

санкција, и др. *Неконвенционални* субјекти система безбедности су: законодавни органи (парламент или скупштина), извршни органи (влада, председник државе); органи спољних послова (њихове службе могу припадати обавештајно-безбедносном систему/конвенционалним субјектима). *Суплементарни* субјекти система безбедности су: локална заједница и органи локалне самоуправе; јавне службе; предузећа и др. организације; васпитно-образовни систем; невладине организације; верске установе; и грађани“.⁵⁴²

Имајући претходне назнаке у виду, као основни елементи организационе структуре система националне безбедности јављају се: министарства унутрашњих послова и њихов основни организациони дело - полиција, министарства одбране и војска (оружане снаге), обавештајно-безбедносни систем, министарство спољних послова, тужилаштва, судови и др.⁵⁴³

За потребе овог рада могу се издвојити најзначајнији и остали субјекти система националне безбедности:

- Субјекти политичког система
- Остали субјекти (субјекти одбрамбено-војног подсистема, субјекти подсистема унутрашње безбедности, обавештајно-безбедносног подсистема).

3. Најзначајнији субјекти система спољне политике и националне безбедности

3.1. Шеф државе

Субјекти који се баве питањима спољне политике постоје у свакој држави, с тим да њихова бројност, хијерархија – положај, и овлашћења зависе од политичког система и уставног уређења конкретне државе. У савременим државама, иако то није нужно, обично се шеф државе сматра формално највишим органом власти те

⁵⁴² Упореди: **Ковачевић**, Сретен, *op. cit.*, стр. 52,53.

⁵⁴³ Упореди: *Ibid.*

државе, посебно у областима спољне политике и националне безбедности (по правилу се формално третира као политички шеф одређене земље и народа),⁵⁴⁴ и без обзира на специфичности, генерално је прихваћено да је највиши орган представљања у земљи и иностранству.⁵⁴⁵

Зависно од конкретних уставних одредби поједине државе постоје разлике у погледу положаја, улоге и функције шефа државе у међународним односима. Као две крајности, илустрације ради, могу да послуже систем у британској монархији са симболичним овлашћењима у представљању државе, или са друге стране, председнички систем у САД, који даје најшира овлашћења у области спољне политике, од представљања државе, преко именовања дипломатских представника, потписивања међународних уговора, па до одлучујућег формалног утицаја на креирање и реализацију спољне политике.

Унутрашњим прописима – у првом реду Уставом, одређује се и субјект који се сматра шефом државе, обзиром на то да се упоредним прегледом Уставног права могу препознати различити субјекти у својству шефа државе, од монарха, председника републике као инокосних органа, па до колективних органа (председништво, президијум и сл.).⁵⁴⁶ У овом случају тзв. колективног шефа

⁵⁴⁴ Види: **Vukadinović**, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 41.

⁵⁴⁵ Митић анализира уставну регулативу у неколико држава. По Уставним прописима који важе у САД, Председник је надлежан да уз одобрење Сената закључи и међународни уговор, и да именује амбасадоре, друге дипломатске представнике и конзуле (члан 2, одсек 2 Устава). У Руској федерацији, председник, по Уставу, има широка овлашћења, обзиром да поред представљања Руске Федерације у земљи и иностранству, Председник је главна фигура у креирању руске спољне и унутрашње политике, поставља и опозива дипломатске представнике и прима акредитиве страних дипломатских представника, руководи спољном политиком води преговоре и потписује међународне уговоре. У Француској, Председник по Уставу именује и прима амбасадоре (члан 14), закључује и ратификује међународне уговоре (члан 52), иако значајнији уговори (нпр. Уговори о миру, међународне организације, уговори који се односе на територију и сл.) могу да буду ратификовани само од стране парламента. По кинеском Уставу, улога председника је у засенку Сталног комитета Народног конгреса, иако председник прима акредитиве дипломатских представника Стални комитет Народног конгреса одлучује о именовању и опозиву кинеских амбасадора у иностранству, и о ратификацији и отказивању међународних уговора. Оперативна улога у креирању и реализацији спољне политике је у надлежности Државног савета. У СР Немачкој, председник има функцију представљања државе у иностранству. Он закључује и међународне уговоре и акредитује и прима дипломатске представнике, али је у великој мери његова надлежност условљена претходном сагласношћу парламента. Види шире у: **Mitić**, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 221-223.

⁵⁴⁶ И у уставним уређењима демократских система приметан је уски надзор спољне политике (устав САД, Руске Федерације, Француске), а таква ситуација је још са јачим нагласком заступљена у аутократским системима, нпр. државе попут Ирака, Туркменистана, Сирије, Либије итд., уставне

државе, председници или председавајући обично врше протоколарне функције или постоји неки други начин заступања колективног председништва попут система ротација и редоследа (нпр. у бившим, пре свега, социјалистичким државама попут СССР-а, ФНРЈ, и једно време у СФРЈ после смрти Тита, али и у државама које нису социјалистичке, попут Швајцарске).⁵⁴⁷ Међутим, без обзира на разлике у уставним уређењима, два су чиниоца битна приликом одређивања овлашћења и положаја шефа државе у овој области, и то: обим и садржина његових овлашћења у процесу креирања и реализације спољне политике, и ширина његових овлашћења да утиче на именовање највиших представника државе у страним државама и међународним организацијама и да им непосредно издаје обавезујуће инструкције за деловање.⁵⁴⁸ Испитујући дејство ова два чиниоца у различитим системима, Ђорђевић и Митић оцењују да у парламентарним монархијама, по правилу, шеф државе има веома симболична уставна овлашћења, како у области унутрашње политике, тако и у области спољне политике. Његова овлашћења се обично свode на представљање државе према иностранству на разним церемонијама где се не доносе одлуке, а када је у питању потписивање обавезујућих међународних уговора, њих доносе други надлежни органи у држави, а монарх само потврђује њихову вољу у име државе коју представља.

С друге стране, такође у парламентарним системима, али републиканског уставног уређења, положај шефа државе скоро је истоветан положају монарха у парламентарној монархији, тј. са симболичним правима у области спољне политике, иако пак у овим системима ситуација може бити веома различита, јер неvezано само за устав, уважава се и традиција и лични ауторитет шефа државе, тако да његов утицај може бити значајан и у креирању спољне политике државе, и у избору и именовању највиших дипломатских представника.⁵⁴⁹ Међутим, осим

мере и политичка пракса осигуравају уски надзор спољне политике, која постаје заоставштина личне власти. Види у: **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002., pp. 33-36.

⁵⁴⁷ Када се томе додају и остале специфичности уставног уређења, онда се јавља још већи проблем уопштавања функције шефа државе, јер на пример само у републиканским уређењима постоје и парламентарни, председнички и тзв. полупредседнички систем. Види шире: **Bartoš**, Milan, *Međunarodno javno pravo*, Kultura, Beograd, 1956., str. 318-327.

⁵⁴⁸ Упореди: **Ђорђевић**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 30.

⁵⁴⁹ Упореди: *op. cit.*, str. 31.

овог система, у републиканском уређењу, обзиром на разлике међу председничким и полупредседничким системима, постоје и различита решења, иако у овом систему (републиканском), без обзира на разлике, шеф државе има најшира овлашћења, и то не само у области спољне, већ уопште, и унутрашње политике. Ипак разлике су видне у зависности од тога да ли је шеф државе истовремено шеф целокупне извршне власти (чист председнички систем), или су та два положаја одвојена (полупредседнички систем), тј. где постоји и председник републике, и председник владе.

Ђорђевић и Митић износе податак из 1978. године, када је у свету било 68 држава у којима је шеф државе истовремено био и председник владе, а у 80 држава су биле одвојене ове две функције.⁵⁵⁰ Ови аутори су посебно анализирали овлашћења шефа државе на примеру САД, Руске Федерације и Француске. У САД, где је шеф државе истовремено и шеф извршне власти (владе),⁵⁵¹ председник има највиша овлашћења, и његова власт је једино ограничена у питањима где, по уставу, мора да добије сагласност од парламента (Сената).⁵⁵² У другом случају, када је реч о Руској Федерацији, шеф државе није истовремено и шеф владе, али и поред тога, у овом систему, председник нема ништа мања овлашћења у области спољне политике, има веома јак и самосталан положај у односу на владу и парламент, и он по уставу креира спољну политику и има доминантну улогу у њеној реализацији (по слову руског устава „утврђује основне правце спољне политике“ и „руководи спољном политиком Федерације“). И у Француској, председник има широка овлашћења, иако су овде јаче позиције и владе и парламента.⁵⁵³

Као пример који најближе расветљује положај и овлашћења шефова држава, често се у стручној литератури наводи структура учесника састанака на врху, тзв. самит дипломатије, који представљају састанке шефова држава и влада. Обзиром да је реч о састанцима где се доносе одлуке, тим пре на овим састанцима и

⁵⁵⁰ Упореди: *Ibid.*

⁵⁵¹ Ђорђевић, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000., str. 28.

⁵⁵² Ђорђевић, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 31.

⁵⁵³ Упореди: *Ibid.*

учествују највиши представници држава који управо и имају овлашћења да их доносе. У председничким системима то су председници држава, док су у државама чији су шефови држава монарси или председници република са симболичким овлашћењима који немају довољно ингеренција у области спољне политике, на тим састанцима државе по правилу заступљене од стране председника влада који у односу на номиналне шефове држава имају много шира овлашћења. Као пример који се често наводи јесте самит групе 8 најразвијенијих држава, где САД, Руску Федерацију и Француску представљају увек шефови држава (председници република), док Велику Британију, Немачку, Италију, Јапан и Канаду представљају председници влада, који имају шира овлашћења у области спољне политике по њиховим уставима, без обзира што су шефови држава монарси, или председници са симболичним овлашћењима (нпр. јапнски цар, краљица Велике Британије, или председник СР Немачке, по уставима тих држава имају много ужа овлашћења од премијера тј. председника влада, те они искључиво заступају њихове државе када су у питању састанци на врху на којима се разматрају поједина значајна питања међународних односа, а посебно на онима на којима се доносе одлуке). Са друге стране, осим оваквих састанака, који и чине срж дипломатије на врху, постоје и разни међународни и билатерални скупови церемонијалног карактера, где се обично позивају, по правилу, номинални шефови држава, без обзира на њихова овлашћења.⁵⁵⁴

Обзиром на то да поред унутрашњих правних прописа, ова област подлеже и међународној правној регулативи, положај који по међународном праву има шеф државе је генерално уобличен, уз извесне разлике које представљају специфичности по унутрашњем праву. Општеприхваћено становиште је да шеф државе представља највиши орган заступања државе у иностранству, те кроз тај атрибут, спада у категорију најзначајнијих спољнополитичких субјеката. У најзначајније функције шефа државе у области спољне политике и међународних

⁵⁵⁴ Положај, привилегије и имунитет ових делегација уређене су посебним међународним уговором, Конвенцијом о специјалним мисијама, усвојеном 1969. године. Упореди и види шире у: **Đorđević, Stevan, Miodrag, Mitić, op. cit., str. 30, 31, 32.** (према међународном праву – анализирати овлашћења о положају, тј. пуноважности израза, изјава, овлашћења, потписница и сл., ратификације)

односа, што у неку руку представља и део заједничких одредби у законодавствима већине држава, убрајају се закључивање међународних уговора и издавање инструмената о ратификацији, именовање највиших дипломатских представника у страним државама и међународним организацијама, учествовање (без пуномоћја) у раду Савета безбедности и Генералне скупштине УН-а, као и другим међународним организацијама и конференцијама.⁵⁵⁵

Ипак, обзиром на присутне разлике (пре свега због посебности унутрашњег права), развојем међународног права, дошло је до успостављања извесних стандарда, јер је сигурност у међународном општењу захтевала да буду познате правне последице које производе акти шефа државе, тако да су разлике у погледу њихове стварне моћи измештене у други план, у односу на функције које имају у обављању спољних послова.

Зато је са међународног становишта без значаја политички облик владавине у држави (монархија, република и др.) и начин избора, именовања, односно долазак на власт (уставни пут, или револуција, државни удар и сл.). Овде се апострофира само обавеза држава да ове промене на врху саопште другим државама.⁵⁵⁶ Такође се из ове перспективе не прави разлика ни у положају шефова држава на основу стварних прерогатива којима они располажу на бази унутрашњег законодавства државе. Универзалношћу у погледу основних функција шефа државе, отклоњене су недоумице, а то је пре свега резултат кодификације регулисан Бечким конвенцијама о дипломатским односима и о уговорном праву. Укупно узевши, као функције које важе универзално за позицију шефа државе, по међународним стандардима, прихваћено је да:

1) шеф државе представља државу у иностранству и у њено име издаје најважније документе (у неким државама ово важи у ситуацији пошто надлежни унутрашњи органи, најчешће парламент или влада, ратификују међународни уговор, шеф државе издаје исправу о ратификацији).⁵⁵⁷

⁵⁵⁵ Упореди: **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000., str. 29.

⁵⁵⁶ Види: **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 29.

⁵⁵⁷ О томе шире у: **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 93.

2) шеф државе поставља шефове дипломатских мисија у иностранству и потписује њихова акредитивна писма, без обзира на то какву стварну улогу има при њиховом одабирању. Такође, он прима акредитивна писма шефова страних дипломатских мисија.⁵⁵⁸

3) шеф државе учествује (без пуномоћја) у раду органа међународних организација и конференција и у том својству делује у име своје државе, и у току боравка шефа државе у иностранству (најчешће као шеф мисије), на бази обичајних правила њему припада највиши степен имунитета и привилегија, као и право на уобичајене почести које се понекад дају из чисте куртоазије и традиције.⁵⁵⁹ Међутим, степен имунитета, привилегија и разних других олакшица, почести и сл., зависи о врсти и начину његове посете.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸ Овакво решење се више третира као међународни обичај, обзиром да је према Бечкој конвенцији о дипломатским односима, којом је извршена кодификација и прелаз на тзв. „савремено дипломатско право“ предвиђено да шефови дипломатских представништава нису више, као раније, представници шефова држава, односно акредитовани код страних шефова држава, јер по одредбама конвенције се указује да они опште са министарством спољних послова. Ово министарство је средиште преко кога се одржавају дипломатски односи са страним државама и односи са међународним организацијама.

Ђорђевић и Митић зато оцењују да се због овакве ситуације стварни положај и утицај шефа државе у области спољне политике мора испитати у сваком конкретном случају, и то кроз његове могућности да учествује у одлучивању о персоналним питањима дипломатије, али и да им непосредно издаје инструкције и налоге за њихово деловање. Ови аутори сматрају да је ово случај у председничким системима, али да у осталим се ова питања налазе ван стварног домаћаја шефа државе. Види шире у: **Ђорђевић, Stevan, Miodrag, Mitić, op. cit., str.. 30,31, 32.**

⁵⁵⁹ И на основу куртоазије се уочава специјалан статус шефа државе, јер већина држава, приликом посета или транзита шефова држава, не захтева издавање визе или показивање пасоша, а они имају посебан третман и заштиту, и у званичној и приватној посети (осим уколико је у питању инкогнито посета). Види шире: **Mitić, Miodrag, Diplomacija: delatnost, organizacija, veština, profesija, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 221-223.**

⁵⁶⁰ О положају шефа државе у страниој држави у случајевима када се: а) шеф државе налази у званичној посети једној страниој држави, у том случају се програм посете утврђује заједнички и шеф стране државе нема право на она званична иступања која нису утврђена, б) када шеф државе долази *инкогнито* у страну државу, како каже Бартош, „његова екстериторјалност је потпуно уништена и страна држава дугује му почести и заштиту, као и пуни имунитет од момента када се његова личност открије“. Тако је холандски краљ који је пре Првог светског рата инкогнито дошао у Швајцарску био идентификован (односно сам открио свој инкогнито) тек приликом привођења судији за прекршаје, који га је одмах ослободио и прогласио се ненадлежним; в) када је у приватној посети, што није инкогнито, али нема ни званичног церемонијала, али остаје обавеза територијалне државе да штити личност страног владара, поштује његов имунитет и покаже највећу меру куртоазије према њему и његовој пратњи. Упореди и о томе шире у: **Ђорђевић, Stevan, Miodrag, Mitić, op. cit., str.. 32-37.; Димитријевић, Војин, (и др.), op. cit., стр. 93.**

О евентуалном прекорачењу овлашћења шефа државе, види у: **Ђорђевић, Stevan, Miodrag, Mitić, op. cit., str. 30.**

Јасно је на основу изнетог, да шеф државе има највећа или широка овлашћења на пољу спољне политике, иако су ова област и дипломатски ресурси оперативно доминантно везани за министарство и апарат спољних послова, које без обзира на број кадрова који се баве овим питањима, ни само није довољно да одговори на сва спољна питања јер, у новије време постоји извесна пролиферација спољнополитичких активности и њихова ширења на економска, војна, културна, научно - техничка, спортска и бројна друга подручја.⁵⁶¹

Ипак, у целој овој дифузији, шеф државе фигурира као централна фигура, који формулише државне интересе и циљеве спољне политике, и без чијег знања се не може донети нити једна одлука.

Што се тиче улоге у систему националне безбедности, снага положаја шефа државе лежи у томе што је он политички шеф државе, у области и спољне и унутрашње политике, отуда и његове надлежности на пољу националне безбедности, које се преплићу увелико и са унутрашњим и са спољнополитичким питањима.

Иначе, у доба вишепартијских система, ова формална снага положаја утолико пре је и стварно јача, уколико се у системима са бицефалном извршном влашћу, партијски контролише и деловање владе.

Обзиром на то да шеф државе обавља многе дужности и по питањима спољне политике, тако и по питањима националне безбедности, јасно је да правци у деловању државе имају лични печат шефа државе, иако, због честих промена и нагомиланих питања, он нема могућности да сам детаљно и непрекидно прати сва дешавања и реагује на њих. Зато је, по правилу, окружен бројним познаваоцима ових питања, нпр. саветницима, али су у богатој пракси међународних односа била приметна различита решења по којима шеф државе обавља своје дужности.⁵⁶²

У многим државама за шефа државе важи епитет да је врховни командант снага безбедности. Таква позиција је и у моћним државама (нпр. Председник САД,

⁵⁶¹ Види: **Vukadinović**, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 41.

⁵⁶² **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 41.

Руске Федерације), али и у мањим државама (нпр. у Словенији, председник Републике има веома значајну функцију на подручју одбране. Он је врховни заповедник Словеначке војске. Ту функцију као инокосни орган обавља сам, а у складу са Уставом и Законом о одбрани може је пренети и на министра одбране.⁵⁶³ У Србији, председник Републике, по Уставу у члану 112, у последњем ставу, „у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије“. Уз то, улога шефа државе у систему националне безбедности лежи и у чињеници да председава радом савета за националну безбедност (или савета за националну безбедност и спољну политику) из чега извиру значајна овлашћења на плану руковођења, усмеравања, координације и контроле деловања овог система. Осим тога, има надлежности и у области „унутрашње безбедности“ и у области обавештајно-безбедносног система (као подсистема националне безбедности, због поделе на више различитих институција (агенција, служби) по различитим критеријумима.⁵⁶⁴

Углавном се за потребе усмеравања, координације и контроле и слично оснивају тела попут (Савета, бироа и сл.), што може да се односи само на рад овог подсистема (координација), или да буде везано за шира питања нпр. националне безбедности па и спољне политике, (у оквиру Савета за националну безбедност) и сличних тела, комитета (којим по функцији председава или шеф државе или председник владе (у зависности од система).⁵⁶⁵

Ови Савети за националну безбедност могу имати надлежности и над спољнополитичким питањима (нпр. САД), али без обзира на надлежност Савета или таквих тела под другачији називима, у случају када шеф државе председава, уз то тело, формално, могућност да има саветнике неформално,⁵⁶⁶ а уз то и службе из државног апарата које су му подређене (обавештајно-безбедносни систем). “преко обавештајних институција. На примеру САД, „председнику су подређене и

⁵⁶³ *Zakon o obrambi*, Uradni list Republike Slovenije, št.4/1994.

⁵⁶⁴ Види шире у: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја–САД*, ВШУП, Београд, 2004.

⁵⁶⁵ Види шире о томе: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.

⁵⁶⁶ Види о томе шире: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја–САД*, ВШУП, Београд, 2004.

специјализоване државне службе, посебно оне задужене за обавештајне активности. Тако је његова улога у спољној политици постала пресудна и са те стране, јер преко обавештајних установа утиче на дефинисање обавештајних потреба и захтева, усмеравање рада обавештајне заједнице и укупни процес (спољно)политичког одлучивања⁵⁶⁷. Имајући све ово у виду јасно је да су овлашћења шефа државе највећа, и да се у самој тој функцији преплиће у системском смислу однос система спољне политике и националне безбедности.

Вебер наводи да се Уставом шефу државе додељује „специјално место у спољној политици“, па тако сагледавајући у случају САД, наводи да „Амерички Устав даје специјалне моћи Председнику као Главном Команданту“;⁵⁶⁸ и у случају Француске и Руске Федерације наводи да: „Устави Француске Пете Републике и Руске Федерације, слично томе садрже мере за централизацију спољне политике на главног извршника (председника).“⁵⁶⁹ У аутократским системима Уставне мере и политичка пракса осигуравају уски надзор спољне политике. У местима као што је Ирак, Туркменистан, Сирија и Либија, спољна политика је ефективна оставштина личне власти.⁵⁷⁰

Аутори Кегли и Виткоф, сагледавајући тему о вођама као ствараоцима и покретачима светске историје, указују да „*модел појединаца који стварају историју* у политичком одлучивању изједначава поступке држава са преференцијама највиших државних функционера. Од вођа се очекује да воде и претпоставља се да ће нове вође донети нешто ново. Ову представу још више учвршћујемо када одређеним политикама рутински дајемо имена вођа – као да су вође синоними за саму државу – исто као и када већину успеха или неуспеха у спољној политици приписујемо вођама које су у то време за њу биле задужене.

⁵⁶⁷ Бајагић и надаље објашњава: „С обзиром на моћ коју поседује, председник има неспорну власт и контролу над радом обавештајних установа, која се огледа у дискреционом праву да: а/ доноси извршне наредбе о начину реализације обавештајних активности и другим значајним питањима везаним за обавештајне активности уопште; б/ самостално бира личности на функције саветника председника за националну безбедност и директора централне обавештајне службе; и ц/ председава Саветом за националну безбедност и другим телима задуженим за надзор и контролу рада ИС“.

Бајагић, Младен, *op.cit.*

⁵⁶⁸ **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002, pp. 33.

⁵⁶⁹ **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *op. cit.*, p. 34.

⁵⁷⁰ **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *op. cit.*, p. 34.

Најновији примери су изједначавање америчке спољне политике са *Никсоном доктрином* седамдесетих, *Регановом доктрином* осамдесетих, *Клинтоном доктрином* деведесетих и *Бушовом доктрином* 2001. године⁵⁷¹. Уз то додају и да: „Не мисле само грађани да су вође главни актери у креирању спољне политике држава и, сходно томе, и светске историје. Вође саме настоје да створе утисак сопственог значаја приписујући неуобичајену моћ другим вођама. Претпоставке које чине о личностима својих колега, свесно или несвесно, с друге стране утичу на њихово сопствено понашање, као што доказују соцоилози који изучавају утицај схватања и личности лидера на њихове преференције у спољној политици“⁵⁷².

3.2. Влада

Улога Владе у спољној политици, обзиром да по правилу представља највиши орган извршне власти, је у формалној процедури кључна, а и фактички, посебно у системима где шеф државе фигурира као церемонијални ниво власти, и у чисто парламентарним системима. Зато, „за Владу је у свакој држави најбитније то каква су њена уставна овлашћења и однос њених надлежности према надлежностима шефа државе и органа највише законодавне власти (парламента)“⁵⁷³. Ђорђевић констатује да „састав владе, или бар њеног председника обично бира парламент, уз изузетке, као рецимо у СР Немачкој где „парламент бира само мандатора-председника владе, а председник владе има дискреционо право да именује чланове свог кабинета-владе.“⁵⁷⁴ Ђорђевић наводи да „има држава, као што су Швајцарска и Уругвај, које за шефа државе имају колективни орган, чији је председавајући истовремено и председник владе, тако да у тим државама таква лица делују у два различита својства - у својству шефа колективног органа као највишег

⁵⁷¹ **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., str. 156.

⁵⁷² **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *op. cit.*, str. 157.

⁵⁷³ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 39.

⁵⁷⁴ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 37, 38.

представничког органа и у својству председника владе, односно шефа највише извршне власти.⁵⁷⁵

У области спољне политике, на плану дефинисања „низ држава својим уставним одредбама дају владама овлашћење за утврђивање спољне политике државе“⁵⁷⁶. Уз то, и у самом деловању, Влада има улогу и то најчешће тако што „два члана владе који најнепосредније делују у области међународних односа и за чије учешће, по правилу, као и за учешће шефа државе, није потребно посебно пуномоћје јесу председник владе и министар иностраних послова“.⁵⁷⁷

Димитријевић наводи да „међународно право признаје председнику владе извесна овлашћења без обзира на одредбе унутрашњег права. Сагласно ВКРУ, председник владе „може издавати пуномоћја за потписивање међународних уговора, и може сам преговарати и потписивати међународне уговоре без посебног пуномоћја“.⁵⁷⁸

Према унутрашњем уређењу разликује се и положај председника владе и владе у области спољне политике, и у погледу креирања, реализације и усмеравања контроле овог система.

Како наводи Ђорђевић, „два члана владе који најнепосредније делују у области међународних односа и за чије учешће, по правилу, као и за учешће шефа државе, није потребно посебно пуномоћје јесу председник владе и министар иностраних послова. Као што смо већ напоменули, у државама које немају председнички систем, систем апсолутне монархије или појачане надлежности шефа државе у односу на владу, којих је иначе веома мало у свету, у највећем броју држава председник владе је личност која има најшира овлашћења и која на састанцима на врху, укључујући такозване самите, заступа своју државу и у њено име преузима међународне обавезе. Међународно право признаје шефу владе извесна овлашћења независно од унутрашњих прописа, односно иако му унутрашњи прописи не поверавају изричито те функције у међународним односима. Сматра се да председник владе представља владу и да је овлашћен да у њено име

⁵⁷⁵ *Op. cit.*, str. 38.

⁵⁷⁶ Митић, Мiodrag, *op. cit.*, str. 224.

⁵⁷⁷ Ђорђевић, Stevan, Мiodrag, Митић, *op. cit.*, str. 39.

⁵⁷⁸ Димитријевић, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 94.

даје изјаве и прихвата обавезе.⁵⁷⁹ Значи, постоји претпоставка о праву заступања, али се она може и оборити. У многим документима као у Пословнику Савета безбедности, изричито је предвиђено да председник владе није дужан да презентира пуномоћје. Слична су правила и у другим организацијама (на пример, у Организацији афричког јединства и у другим регионалним организацијама). Поставља се питање ко је дужан да цени надлежност председника владе и саме владе, као и питање разграничења у овлашћењима између њега и шефа државе. Професор Бартош правилно примећује да међународно право цео проблем враћа на унутрашње право⁵⁸⁰

По питању система националне безбедности овде је већ сложенија ситуација, обзиром на „ресорску“ поделу надлежности Владе у сектору националне безбедности, где се ресорски управља радом/функцијама, предлажу и усаглашавају надлежности, где се опет у зависности од унутрашњег уређења, могу образовати саветодавна, помоћна и стручна тела за овај сектор.

Однос система спољне политике и националне безбедности преко улоге Владе огледа се на следећи начин:

Најпре, у оквиру Владе су и сектор спољних послова чија је надлежност за вођење ових послова, као и сектори из домена националне безбедности (министарства, ресори, агенције и сл.). Осим тога, у надлежности Владе може да буде и формирање стручних и саветодавних тела за националну безбедност (комитета и сл.) и руковођење овим телима, и као чланови тих тела су и поједини чланови Владе.

И преко овог субјекта државне власти за питање системског односа спољне политике и националне безбедности може се рећи да је такав да се „управљачка полуга“ одвија кроз владу, с том разликом: да је у зависности од унутрашњег уређења битно правно устројство и регулатива (тј. где је смештена моћ одлучивања, да ли кроз владу или шефа државе), а у односу на шефа државе разлика је у томе што је у једном случају реч о инокосном органу, у другом о

⁵⁷⁹ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 39.

⁵⁸⁰ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 39, 40.

колегијалном (који се опет може посматрати и инокосно кроз позицију председника владе у односу на систем конкретне државе, и начин његовог избора (мандатара и осталих чланова), тј. да ли део одговорности у том случају има и парламент (за избор осталих чланова, или их бира сам мандатар).⁵⁸¹

Када је реч о односу најзначајнијих и осталих субјеката спољне политике, преко улоге чланова Владе, може се навести следеће гледиште из литературе: „На првом месту налази се шеф државе који је у готово свим земљама особа с највише овлашћења на подручју спољне политике. Министар се налази у сталној вези са шефом државе и владом, одржава односе са светом и надзире рад министарства на чијем је челу. За разлику од прошлих времена, када су спољни послови били готово у целини подведени под активности министарства спољних послова, у модерно доба долази до фрагментације послова које сада обављају и нека друга министарства. Министарства спољне трговине, затим одбране, финансија и унутрашњих послова имају и своје спољнополитичко подручје, па и посебне кадрове који се баве тим питањима. Нови део проблема, везаних уз пољопривреду, екологију, јавно здравље, енергетику, такође добија међународни оквир. Самим тим понекад је тешко координирати спољнополитичке потезе и министар спољних послова мора стално бринути о сарадњи са свима онима који се укључују у међународни живот.

У поређењу с прошлим степенима међународних односа, у данашњем свету у начелу опада улога министра спољних послова. Шефови држава настоје поново све више бити укључени у спољну политику. Било да је реч о великим или малим државама политичке, грађанске и социјалне промене у свету, брзе комуникације и низ нових изазова траже од државника да се изричито баве спољном политиком. Самим тим министар спољних послова остаје као особа која обавља поверене задатке и која се у појединим земљама чак често мења. Министар је главни извршилац и координатор док је шеф државе главни креатор политике. Будући да постоје могућности брзог састајања шефова држава, олакшано је њихово

⁵⁸¹ Види: **Марковић**, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1996.

заједничко разматрање појединих проблема поготово ако се ради о савезничким земљама. Ако је пак реч о земљама које имају отворених проблема, сумити на врху покушавају изричито и та питања решити у дијалогу на највишем нивоу.⁵⁸²

Међутим, у односу према овлашћењу да без или са пуномоћјем представља/заступа државу у међународним односима, у новијем периоду присутне су тенденције које су уочили поједини истакнути аутори да се на пољу спољне политике у последње време улога коју има министар спољних послова, да је преузимају шефови држава, као и то да долази и до дисперзије спољних активности на многа подручја, тако да се поред министарства спољних послова, и остала владина министарства укључују у ту делатност у својим надлежностима.⁵⁸³

С друге стране, „у име владе иступа њен председник, који по својој функцији, има право да обавезује државу. Чланови владе, уз изузетак оног који је задужен за руковођење спољнополитичким апаратом (министар иностраних послова), не могу само по основу функције коју имају, иступати у име државе.“⁵⁸⁴ Али, и остала министарства, самостално или уз координацију са министарством спољних послова, у дефинисаним пољима.

Бартош оцењује да је стварањем уставних и парламентарних монархија и република, све више функција пребачено са шефа државе на владу, па је то случај и са спољном политиком, без обзира на то што је задржано својство представљања државе у спољним односима за шефа државе. То важи чак и за оне државе са чисто председничким системом, као што је нпр. САД, где се шеф државе, тј. председник САД у исто време може посматрати и као председник владе САД.⁵⁸⁵

„Низ држава својим уставним одредбама дају владама овлашћење за утврђивање спољне политике државе (нпр. по Уставу Савезне Републике Југославије, за разлику од Устава СФРЈ, који је надлежност давао Савезној

⁵⁸² **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomatija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 115.

⁵⁸³ О томе види шире код: Р. Вукадиновић, Веббер и сл.

⁵⁸⁴ **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Тајјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 94.

⁵⁸⁵ Види о томе и упореди у: **Bartoš**, Milan, *Međunarodno javno pravo*, Kultura, Beograd, 1956., str. 329-333.

скупштини).“⁵⁸⁶ У Републици Србији например, према Закону о спољним пословима, члан 2., каже се да: „Влада утврђује спољну политику коју спроводи Министарство, као и други органи државне управе у оквиру утврђеног делокруга.“ Митић даље наводи да „у том случају влада не само да утврђује правце спољне политике и смернице за њено вођење, него и о конкретним питањима међународних односа, као што је успостављање дипломатских односа, отварање дипломатских мисија и конзулата, прекид дипломатских односа и затварање дипломатских мисија и конзулата, утврђивање основа за вођење преговора и закључивање међународних уговора, одређивање састава делегације за преговоре и закључивање међународних уговора, о отказивању међународних уговора као и чланству односне државе у међународној организацији (одлука о ступању у чланство или изласку из дата организације)“.⁵⁸⁷

Вебер наводи да „још једна врста изазова у Владином контексту спољне политике је раст и ширење саме ’Владе’. Традиционални приступ анализи спољне политике је претпоставио да је Влада уједињена, и да је водећу улогу преузео Премијер. Још од 1980.-их је постало очигледно да је идеја о уједињеној Влади под притиском. Један извор овог притиска је раст саме Владе. Величина Владине машинерије је у Западним друштвима порасла често и као реакција на захтеве међународног живота. Зато су министарства спољних послова, која су некада имала релативно мали број дипломата, постале велике и сложене бирократије. Иако је ово био случај и пре 1980.-их, може се рећи да су све већи утицаји глобализације и регионализације, као и ширење нових држава и организација, проширили нове притиске. Када ’међународна политика’ обухвата аспекте скоро сваког огранка Владе, онда је јасно да постоје нови подстицаји и изазови. У смислу подстицаја, многи огранци Владе осећају да постоје добри разлози за међународну активност. Ови подстицаји садрже корене нових изазова: координација политике по проширеним областима активности, имплементација колективне политике, итд. Они такође подстичу укљученост у шири спектар Владиних огранака, и агенција

⁵⁸⁶ Mitić, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 224, 225.

⁵⁸⁷ Mitić, Miodrag, *op. cit.*, str. 224, 225.

или групација ван Владе – другим речима, ширење ’заједнице спољне политике’⁵⁸⁸

3.3. Представнички орган (Парламент)

У спољној политици је приметно мање учешће парламента него што је то случај у унутрашњој политици. Међутим, „због различитих политичких система, и на том се пољу разликују улоге појединих представничких тела“.⁵⁸⁹ Вукадиновић наводи да у САД Сенат и Конгрес су пре свега „контролни и координантни органи, задужени за стално праћење активности извршне власти, него актери који стварају политику“.⁵⁹⁰ Надаље овај аутор наводи да у случају државе са једностраначким системом представничко тело неће стварати препреке реализацији спољне политике, док у случају двостраначког и вишестраначког система извесно је да ће доћи до контроле извршне власти од стране опозиције.⁵⁹¹ Парламенти углавном неће бити у позицији да непосредно стварају спољну политику, међутим, имаће улогу у потврђивању спољнополитичких одлука, кроз ратификацију што је значајан инструмент и контроле извршне власти, па тако имамо доста примера где су парламенти одбијали да ратификују значајне спољнополитичке акте, што је значајна моћ у погледу улоге парламента у спољној политици.⁵⁹²

Димитријевић, и остали аутори сматрају да кроз ову врсту, може се рећи контролне делатности, јача улога парламента у спољној политици. Парламенти имају важну улогу у завршној фази закључивања међународних уговора -

⁵⁸⁸ Hocking, 1998.:2-3; Наведено према: **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002, p. 35.

⁵⁸⁹ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 45.

⁵⁹⁰ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 45.

⁵⁹¹ Упореди, и види примере: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 45.

⁵⁹² Упореди, и види примере: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 45. Вукадиновић овде наводи да „у америчком Сенату, нпр., за низ важних одлука треба гласати двотрећинска већина сенатора приликом ратификације, због чега су неколико пута биле одбијене већ припремљене одлуке. Довољно је споменути пример одбацивања Версајског уговора 1919. године и неуласка САД-а у Лигу народа. Слично је у Француској 1954. године скупштина одбила ратификовати уговор о стварању европске одбрамбене заједнице.“ У: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 45.

ратификацији. Том приликом, међутим, парламент не може да мења поједине одредбе потписаног уговора: он може само да га прихвати или одбије.⁵⁹³

Аврамов и Крећа сматрају да су се представнички органи укључили тек у новије време у процес спољне политике, када је у низу земаља дошло до победе парламентаризма.⁵⁹⁴ Они сматрају да „улога представничких тела на подручју спољне политике није истоветна као на унутрашњем плану; ово не само зато што се на спољнополитичком плану представничка тела суочавају са равноправним партнерима него пре свега што динамизам спољне политике захтева континуирани рад, тренутна реаговања и брзе акције. Обим фактичког учешћа представничких тела зависи од уставног уређења поједине земље“.⁵⁹⁵ Међутим оно што је заједничко за све системе „за представничке органе резервисана је прва и последња реч у спољнополитичкој делатности.“⁵⁹⁶ Ово се односи на следећа питања попут утврђивања дугорочних спољнополитичких циљева, давања сагласности на посебно значајне спољнополитичке акте. У кризним ситуацијама, ово право се преноси на извршне органе. Осим тога, парламенти имају право да буду, с једне стране „обавештени о спољнополитичким акцијама и токовима; али, с друге стране, лица овлашћена да преговарају и непосредно воде спољну политику дужна су, веома често, да очувају тајност у току преговора у околностима које их прате“.⁵⁹⁷

⁵⁹³ **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 93.

⁵⁹⁴ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 144-169.

⁵⁹⁵ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 144-169.

⁵⁹⁶ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 144-169.

⁵⁹⁷ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 144-169. У вези са тим **MacLennan**, наводи да „у Великој Британији, парламент ретко када интервенише ефикасно у циљу промене тока и спровођења спољне политике. Парламент, чини се, прихватио је ограничену улогу у обликовању и процени иностране политике. Као последица тога, парламент ретко када притиска владу за размену нешто званичнијих информација о спровођењу иностране политике. Иако чланови парламента с времена на време критикују министре који су одговорни за спровођење иностраних политика, ретко их критикују због њихове тајности. Министри спољних послова обично нису повезани значајније са радом парламента, али су чланови парламента готово без забринутости да ће ефикасност у раду овог министарства бити умањена степеном тајности која окружује овај политички аспект. Министри су одговорни за обликовање иностране политике, за надгледање администрације, управљање међународним кризама, и спровођење или усмеравање међународних преговора у име Британије. Али они не износе своје ставове пред парламент (као што то често чине други

Зато, сматрају Аврамов и Крећа, „проналажење баланса између законитих права представничких тела и настојања да се постигне успех и очува дискреција, није лако утврдити“. Овде је још битно нагласити да у време међузависности и интеракције на међународном нивоу, кроз међународне организације, мултилатералне активности и сл., представничка тела немају само улогу у давању сагласности, већ улогу имају „помоћни, саветодавни органи парламента, који по правилу морају да буду састављени од високих стручњака“.⁵⁹⁸

Виторовић и Андрејевић сматрају да када је реч о државама где није уобичајено учешће скупштине и јавности у процесу ратификовања мешународних уговора треба га подстицати, јер у демократији не би требало да долази до ситуација да извршна власт закључује тајне уговоре без присанка и знања скупштине, посебно када су у питању питања од виталног значаја за државу, а имамо и случајеве као у Швајцарској да се у погледу ових виталних питања одлучује на референдуму. Тиме и грађанско друштво учествује у најзначајнијим питањима спољне политике“.⁵⁹⁹

Поред тога „Парламенти по правилу утврђују опште принципе спољнополитичких активности земље и контролишу остваривање усвојених

министри). На тај начин, политика која се спроводи није она коју доноси парламент већ она која је организована од стране машинерије саме владе, и обично је заснована на много квалитетнијим информацијама од оних које има парламент. Ово међутим има своје мане које могу утицати и на рад саме владе. Али једном када кабинет одлучи о току акција у области иностраних послова, ретко кад парламент свесно постаје препрека на путу испуњења ових одлука. Без обзира на то, чланови парламента у својим покушајима да добију информације исувише често наилазе на зид министарства који чак и најневиније активности представља као ствар од националног интереса коју не треба откривати“. У: **MacLennan**, M.P., “Secrecy and the Right of Parliament To Know and participate in Foreign Affairs”, у: Franck, Thomas M., Edward, Weisband (eds), *Secrecy and Foreign Policy*, Oxford University Press, London, 1974, pp. 132-143.; Види и о тајности и јавности у доношењу спољнополитичких одлука, Перспектива из Британског кабинета у: **Walker**, Patrick Gordon, “Secrecy and Openness in Foreign Policy Decision-Making: a British Cabinet Perspective”, у: Franck, Thomas M., Edward, Weisband (eds), *Secrecy and Foreign Policy*, Oxford University Press, London, 1974, pp. 42-50.

⁵⁹⁸ Аврамов, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 149.; „У нашем систему Савезној скупштини поверено је приступање међународним организацијама, ратификација међународних уговора и доношење одлуке о рату и миру“

⁵⁹⁹ Vitorović, Milan i Andrejević Ivan: (Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora, *Važnost parlamentarnog i javnog učešća*)

одлука. Уз то, све су чешћи непосредни додире између чланова националних парламената.⁶⁰⁰

Непосредија улога парламената у овом домену је присутна кроз разне одборе или комисије и сл., које без обзира што не учествује у креирању спољне политике, ипак може покренути одређене расправе, затражити анализе, разматрати одређене аспекте спољне политике.⁶⁰¹

Например, код нас је уређено питање сарадње Министарства спољних послова са Народном скупштином, тиме што се у члану 28. који се односи на „разговор амбасадора у надлежном одбору Народне скупштине пре одласка на дипломатску дужност“ предвиђа: „Амбасадори Републике Србије обављају разговор у надлежном одбору Народне скупштине пре одласка на њихову дипломатску дужност. Председник Одбора о обављеном разговору обавештава министра спољних послова.“ Затим, „информисање Народне скупштине“, према члану 29. се састоји у томе што: „Министарство обавештава Народну скупштину о најзначајнијим спољно-политичким активностима и другим релевантним питањима упућивањем одговарајућих информација. Министар подноси надлежном одбору Народне скупштине извештај о раду Министарства најмање два пута годишње.“ и најзад, „обавезе дипломатско-конзуларних представништава приликом посета делегација и народних посланика Народне скупштине“, предвиђене чланом 30. су: „Приликом билатералних посета делегација и народних посланика Народне скупштине надлежно дипломатско-конзуларно представништво обезбеђује помоћ Народној скупштини у припреми и реализацији посете.

Надлежна дипломатска представништва при међународним организацијама обезбеђују сву неопходну логистичку подршку и помоћ делегацијама и члановима

⁶⁰⁰ **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 93.

⁶⁰¹ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 45.; Вукадиновић наводи пример да је у САД, дошло до ситуације када је „Одбор за спољну политику Сената постао значајно тело за креирање спољне политике. Док је на његовом челу био сенатор Ванденберг, Одбор је иницирао низ акција и покренуо одређене спољнополитичке акције. Неки аутори чак сматрају да утицајан сенатор, ако се нађе на челу тог Одбора, може у појединим ситуацијама постати значајнији од државног чиновника.“ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 45.

делегација Народне скупштине у припреми и реализацији обавеза које проистичу из чланства у овим организацијама.

Сва дипломатско-конзуларна представништва дужна су да пруже сваку врсту техничке помоћи народним посланицима који бораве у службеној посети држави за коју је дипломатско-конзуларно представништво надлежно, на њихов захтев, у границама могућности, а у складу са законом.“

У области националне безбедности, улога парламента је на пример у Републици Србији следећа: парламент доноси законе (материјалне, процесне, и мешовите) којима се, између осталог „организује и реализује функција безбедности, односно декларишу и штите друштвене и државне вредности“. ⁶⁰² За разна питања из своје надлежности, „Народна скупштина образује стална (одбори) и привремена радна тела (анкетни одбори и комисије). Сви одбори су значајни из неког аспекта националне безбедности. Међу њима се, свакако, издвајају Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности.“ ⁶⁰³

3.4. Савет за националну безбедност

Извршна власт у држави има најзначајније надлежности на пољу спољне политике и националне безбедности. Међутим, као „помоћни орган“ за остваривање функције шефа државе и председника владе у областима спољне политике и националне безбедности, ⁶⁰⁴ оформљују се политичка тела чија је улога у разматрању, усмеравању, координацији и руковођењу по овим питањима, при чему су називи различити од државе до државе (Савет, Комисија, Комитет и сл.). У

⁶⁰² **Мијалковић**, Саша В., *Национална безбедност*, друго издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011., стр. 286.

⁶⁰³ **Мијалковић**, Саша В., *op. cit.*, стр. 287. Види шире у: **Мијалковић**, Саша В., *op. cit.*, стр. 287, 288.

⁶⁰⁴ У Руској Федерацији, „Указом Председника Руске Федерације (од јуна 1992. године, бр. 547, образован је Савет безбедности, за обезбеђење реализације функције Председника Руске Федерације по управљању државом, формирању унутрашње, спољне и војне политике у области безбедности,...“ <http://www.scrf.gov.ru/documents/11/15.html> (21.01.2012.; 18:17 часова)), а правни основ је у Уставу, члан 83, тачка „ж“.

развијеним државама (нпр. САД или Руска Федерација) користе се називи Савет за националну безбедност, или Савет безбедности.⁶⁰⁵

Савет за националну безбедност има руководећу, саветодавну, координациону и контролну надлежност, задужен је за стратешко утврђивање циљева и усмеравање система националне безбедности у том правцу. Структурно савет за националну безбедност чине највиши представници власти и челни функционери безбедносних институција.⁶⁰⁶

Улогу Савета за националну безбедност је потребно најпре ставити у одговарајући контекст. У државама (где постоји ово политичко тело), којим председава или Шеф државе или Председник Владе у зависности од политичког система, Савет за националну безбедност представља највише политичко саветодавно-управљачко тело за област националне безбедности у спољној и унутрашњој политици државе,⁶⁰⁷ или за националну безбедност, или обавештајно-безбедносни систем (са преплитањем за укупну националну безбедност и/или спољну политику).⁶⁰⁸

Према контексту и поставци проистиче и улога овог тела које на највишем нивоу делује, јер се у оквиру Савета за националну безбедност стичу све релевантне информације везане за националну безбедност (у спољној и унутрашњој политици државе) које долазе из структура система националне безбедности и система спољне политике, или само из подсистема обавештајно-безбедносног, у зависности од тога како је системски у одређеној земљи одређен састав Савета.⁶⁰⁹

⁶⁰⁵ Види о томе у: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.; **Grizold**, Anton, (et al), *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999.

⁶⁰⁶ Видети како је то питање решено у многим државама у: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.

⁶⁰⁷ Види Закон о Безбедности РФ, према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 285.

⁶⁰⁸ Из анализе релевантних текстова, о делокругу надлежности ових политичких тела, може се изнети овакав став. Види о надлежностима Савета (Комисија, Комитета, Вијећа и сл.) за националну безбедност на примеру већег броја држава, у: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.

⁶⁰⁹ Као пример, може да послужи Савет безбедности Руске федерације, где је контекст Савета шире постављен, и везан за спољну и унутрашњу званичну државну политику у области безбедности. Састав је следећи: „председавајући је Председник Руске Федерације, а стални чланови Савета безбедности су: Директор Федералне службе безбедности (ФСБ), Министар унутрашњих послова, Министар спољних послова, Руководилац администрације Председника Р.Ф., Секретар Савета

Због тога, обзиром да се питања националне безбедности преплићу и кроз спољну и унутрашњу званичну државну политику, и не треба их мешати са посебним политичким телима сличних назива, јер се у тим случајевима ради о питањима која су непосредно везана за само једну област, или делатност једног министарства,⁶¹⁰ већ је овде реч о телима чији је значај на нивоу државе.

Као што је наведено, нису идентична правила у погледу нивоа руковођења, и питања којима се бави Савет за националну безбедност.⁶¹¹ При томе, могу се извући извесне правилности, али постоје „многи преседани“ јер „свака држава тежи да развије сопствени модел који се заснива на специфичној институционалној структури, али и специфичним потребама државе и њених званичника.“⁶¹²

У стручним радовима се наводи и улога саветника за националну безбедност,⁶¹³ с тим да он може бити именован од стране председника или

безбедности Р.Ф., Председник Владе Р.Ф., председавајући Савета федерације Федералне скупштине Р.Ф., председавајући Државне думе Федералне скупштине Р.Ф., Министар одбране, Директор Спољне обавештајне службе (СВР). Осим њих, остали чланови су: опуномоћени представници Председника Р.Ф. у федералним окрузима, Министар правде, Начелник генералштаба руске војне силе (први заменик министра одбране), Директор федералне службе за контролу наркотика, Губернатор Санкт Петербурга, градоначелник Москве, Председник руске академије наука, Министар финансија, Министар за ванредне ситуације, заменик председника владе Р.Ф., први заменик директора Федералне службе безбедности – руководиоца пограничне службе ФСБ Р.Ф.“ (упореди: интернет: <http://www.scrf.gov.ru/persons/sections/6/>; 21.01.2012. 10 часова, 03 мин.); Шире о саставу Савета безбедности Р.Ф. о саставу научног савета при савету безбедности, о заседањима, чланству од момента његовог оснивања, на истој интернет адреси.

⁶¹⁰ На пример, у Републици Србији постоји Савет за спољну политику, али се односи само на политику тог министарства. Види: *Закон о спољним пословима*, Службени гласник: 116-07, члан 6.

⁶¹¹ О улози, организацији и пословима написано је доста студија, у којима се разматрају питања организације система безбедности у одређеним државама, из чега се може увидети да има различитих решења. Види детаљније у: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.; **Grizold**, Anton, (et al), *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999.

⁶¹² **Тедстром**, Џон Е., Оснивање савета националне безбедности: поуке за СРЈ, у: *Војно дело*, бр. 1, 2003., стр. 82.

⁶¹³ Тедстром наводи да „Саветник за националну безбедност има посебну улогу у Влади, или код Председника. У САД, саветник није службеник у кабинету и, према протоколу, изнад њега је сваки секретар министарства (министар). Ипак саветник, на основу своје одговорности и физичке близине и честих контаката са председником има огромна овлашћења. Дефинисање тих овлашћења је посао сваког председника и треба га добро промислити. Погрешно дефинисање улоге и поделе одговорности и погрешан избор особе за посао саветника за националну безбедност на почетку може да изазове проблеме у каснијем периоду. Према искуству САД проблеми су постојали када су се овом саветнику давала превелика овлашћења, у односу на остатак бирократије. Најбољи пример јаког саветника за националну безбедност био је Хенри Кисинџер, који се због свог интелекта и амбиције и неповерења Стејт департамента код председника Никсона, као и одлучности да води спољну политику из Беле куће издигао изнад Стејт департамента, и коначно преузео ту улогу. Тиме је морал Стејт департамента озбиљно нарушен, и многи су сматрали да тајна дипломатија коју је

премијера, независно од тога да ли постоји или не постоји савет за националну безбедност или не.⁶¹⁴

Према три модела, на бази релевантних текстова, реч је о следећим карактеристикама надлежности Савета за националну безбедност: Најпре, у појединим државама под називом Савет за националну безбедност или сличним називом, образују се политичка тела која се баве питањима (саветодавним, координацијом, контролом), али везаним само за обавештајно-безбедносни систем као подсистем система националне безбедности. У том случају ово политичко тело саветује шефа државе или председника владе „у вези са интегрисањем унутрашње и спољне политике које се односе на националну безбедност. Тај орган обезбеђује преглед, смернице, и правац обављања домаћих и страних обавештајних активности.“⁶¹⁵

На пример, такав случај је у Републици Хрватској, у вези са политичким телом које носи назив „Вијеће за националну сигурност“,⁶¹⁶ чији опсег надлежности није идентичан са ширим контекстом који проистиче из делокруга надлежности Савета за националну безбедност у другим државама.

водио Кисинџер је имала проблеме у каснијем периоду. Упореди: **Тедстром**, Цон Е., *op. cit.*, стр. 82-86.

⁶¹⁴ Види о томе и упореди: **Тедстром**, Цон Е., *op. cit.*, стр. 82-86.

⁶¹⁵ Упореди: Женевски центар за контролу оружаних снага, Обавештајне службе и демократија, у: Војно дело, бр. 1, 2003., стр. 70.

⁶¹⁶ Према Савићу, за Републику Хрватску „Вијеће за националну сигурност је главно руководеће, координационо и надзорно тело обавештајно-безбедносног система Републике Хрватске. На основу члана 3. Закона о сигурносним службама *Вијеће за националну сигурност* је одговорно за:

- 1) разматрање питања из делокруга рада безбедносних служби и начине остваривања сарадње председника Републике и Владе у усмеравању рада безбедносних служби;
- 2) утврђивање годишњих смерница за рад безбедносних служби и других одлука којима председник Републике и Влада усмеравају рад безбедносних служби;
- 3) утврђивање мера које предузимају председник Републике и Влада у вези с резултатима надзора рада безбедносних служби;
- 4) утврђивање предлога средстава за рад безбедносних служби која се осигуравају државним буџетом; и
- 5) разматрање и друга питања у вези с радом и управљањем безбедносним службама.

Чланови *Вијећа за националну сигурност* су председник Републике, председник Владе, члан Владе задужен за националну безбедност, министри одбране, унутрашњих послова, спољних послова, правосуђа, као и начелник Главног стожера оружаних снага Републике Хрватске. Поред њих, у раду Већа учествује и председник Хрватског сабора.“ Види: **Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2005.; такође и о организацији других држава види исто дело; и **Grizold**, Anton, (et al), *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999.

По другом моделу, у надлежност Савета за националну безбедност, уклапа се цела проблематика безбедности, тј. односи се и на делатност и усмеравање осталих подсистема националне безбедности, али се не доводи његова функција у везу са спољном политиком непосредно (мада је посредно та веза присутна, јер када је посебно реч о одбрамбеном и обавештајно-безбедносном подсистему безбедности, та веза је неизоставна.

На пример, у Републици Словенији „Савет за националну безбедност (SNV) највише политичко савтодавно и координационо тело за област националне безбедности,⁶¹⁷ спољне политике (са или без), или само обавештајно-безбедносног система.“⁶¹⁸ Савет исцрпљује своју надлежност оређивањем укупне безбедносне и обавештајне политике, усмеравањем и координирањем рада свих безбедносних и обавештајних институција, као и одређивањем стратегије у областима од заједничког интереса за све субјекте одговорне за националну безбедност. На челу SNV је председник Владе, а чланови су министри за унутрашње и спољне послове, министар одбране, као и директор SOVA - с тим да председник SNV може по потреби позвати и друге министре и стручњаке.⁶¹⁹

По трећем моделу, постоје општије дефиниције надлежности Савета за националну безбедност. Наиме, ако се укупна државна политика, може поделити на унутрашњу и спољну, тако и њихов однос са националном безбедношћу није пожељно одвајати ни у делокругу и раду Савета за националну безбедност, а овакав став проистиче из дефиниције делокруга Савета за националну безбедност у државама које представљају „велике силе“. Тако да је у САД „пружање савета Председнику у погледу обједињавања домаће, спољне и војне политике везане за националну безбедност“, као и Савета безбедности Руске Федерације „разматрање питања унутрашње, спољне и војне политике Руске Федерације у области

⁶¹⁷ Grizold, A.; i dr., *op. cit.*, str. 391.

⁶¹⁸ Ово тело је основано 1998. године, одлуком Владе Републике Словеније, иако је његово оснивање посебном резолуцијом предвиђено још 1993. године. *Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, št.71/1993.

⁶¹⁹ Упореди: Grizold, A.; i dr., *op. cit.*, str. 391.

безбедности, итд.“.⁶²⁰ Из ових одређења, приметно је да се спољна и унутрашња државна политика третира као шира категорија од националне безбедности.

Какав је значај и чиме се све бави Савет за националну безбедност, види се из тога ко председава и ко су чланови Савета. Углавном је у већини држава функција председавања поверена шефу државе или председнику владе, а као чланови су углавном министри унутрашњих послова, одбране, спољних послова, директори обавештајно-безбедносних служби, док су остали министри и руководиоци ресора, по потреби, и сл.⁶²¹ Из овога проистиче и одговор који су међу осталим субјектима креирања и реализације спољне политике и националне безбедности доминантни.

Тедстром у вези Савета за националну безбедност каже: „Да би био ефикасан Савет за националну безбедност треба да има свеобухватан приступ свим агенцијама, и он има централну, управљачку улогу у односу на спољну и безбедносну политику⁶²² као и независну саветодавну улогу за највишег доносиоца одлука о тим питањима“.⁶²³ Нема стриктних правила у погледу оснивања и улоге овог Савета, јер свака земља има свој модел који се базира на специфичности и потребама сваке земље и њених званичника. С тим у вези, „различити председници су давали различите улоге, а саветници свој лични печат“.⁶²⁴

⁶²⁰ Види: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002., стр. 11., и стр. 285.

⁶²¹ Види у: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.; **Grizold**, Anton, (et al), *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999.

⁶²² „У већини држава укључујући и САД, концепција безбедности је међународног карактера, али се овај савет бави и домаћим безбедносним претњама различитог степена, а од 11. септембра та граница између међународне и националне безбедности је танка“. **Тедстром**, Џон Е., Оснивање савета националне безбедности: поуке за СРЈ, у: Војно дело, бр. 1, 2003., стр. 82-86.

⁶²³ **Тедстром**, Џон Е., *op. cit.*, стр. 82-86.

⁶²⁴ **Тедстром**, Џон Е., *op. cit.*, стр. 82-86.; „Конкретно, савет за националну безбедност САД има следеће одговорности и карактеристике:

- Даје савете председнику о спољној и безбедносној политици, засноване на информацијама из релевантних агенција и обавештајне заједнице, као и на сопственој анализи;

- Предводи стратешко планирање за спољну и безбедносну политику интегрисањем дугорочнијих политичких економских, војних и социјалних (здравствених, животна средина и др.) питања.

- Управља активношћу председника у спољној политици, укључујући припрему састанака са страним лидерима и путовања у стране земље

- Координира процесе међу министрствима која су давала препоруке и одлуке, чиме се сви владини представници укључују у формулисање политичких одлука

- Руководи процесима политичке анализе и доношења одлука, тако да се одлуке доносе и примењују у право време.

4. Остали субјекти система спољне политике и националне безбедности

У остале субјекте спадају, за потребе овог рада, тј. системског односа спољне политике и националне безбедности, чланови Савета за националну безбедност, тј. руководиоци министарстава и ресора, са ресорима којима руководе, из области националне безбедности и спољних послова.

Такође, без обзира на ширење овог тела разним члановима углавном су најбитнији руководиоци и њихови ресори следећи: министар спољних послова, министар одбране, министар унутрашњих послова и руководиоци служби из обавештајно-безбедносног система.

4.1. Министар и министарство спољних послова

За улогу овог министарства у систему државне власти можемо рећи да: „уз војску и полицију, спољни послови су `најдржавнија` делатност“.⁶²⁵

Министар спољних послова руководи радом министарства на чијем је челу. Са аспекта међународног права, он по функцији заузима позицију представљања државе у спољним односима. Он је задужен за процес целокупног рада министарства, и о многим питањима и у оквирима утврђене политике, може да заузима ставове и самостално, али и делује по упутствима шефа државе, шефа владе, али и представничког тела дате земље.⁶²⁶

Министарство спољних послова⁶²⁷ представља „оперативни центар дипломатске делатности и највиши орган владе за спровођење спољне политике и

- Прати и оцењује спровођење председничких одлука, како би се остваривали постављени циљеви.“ У: **Тедстром**, Дон Е., *op. cit.*, стр. 82-86.

⁶²⁵ **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., стр. 105.

⁶²⁶ Упореди: **Ђорђевић**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000, стр 44.

⁶²⁷ Митић констатује да се у највећем броју држава, користи управо овај назив „Министарство спољних послова“, иако има и посебних назива, попут оних у САД „то је Стејт Дипартмент – State Departement, у Великој Британији Биро за спољне и комонвелтске послове – Office for Foreign and

међународних односа државе“.⁶²⁸ Митић анализира, да иако је унутрашњим прописима највиша власт и у спољнополитичкој области дата шефу државе или представничком телу, ипак „министарство иностраних послова је извршна центарла преко које се стичу и координирају сви непосредни послови односа са страним државама и међународним организацијама“.⁶²⁹ При овом министарству су пријављени и сви дипломатски представници страних влада и међународних организација. Такође, амбасадори и посланици „обавезно претходно посећују министра иностраних послова коме уручују копије својих акредитивних писама“.⁶³⁰ И са друге стране, „Министарство иностраних послова је истовремено и централа за све дипломатске мисије своје државе у иностранству, како мисије акредитоване у страним државама, тако и мисије које ту државу представљају у разним међународним организацијама. Иако су амбасадори посланици једне државе обично акредитовани формално од стране шефа државе, њихов непосредни, оперативни руководилац је министар иностраних послова, чије налоге и инструкције морају да следе и кога редовно извештавају не само о својој делатности већ и о раду представништава којима руководе.“⁶³¹

„Министарство спољних послова координира спољнополитичким и другим међународним активностима државних органа. Они су дужни да га благовремено извештавају о планираним и спроведеним активностима. Њихова комуникација са дипломатско-конзуларним представништвима, као и представницима других држава и међународних организација одвија се посредством Министарства или у сарадњи са њим, када је то у складу са међународним уговорима и дипломатском праксом.“⁶³²

Али и безбедносна проблематика је у делу у надлежности овог министарства, па тако и министар спољних послова може бити члан Савета за националну безбедност. Његова улога и значај у овом телу може да буде различита. На

Commonwealth Affairs)“ **Mitić**, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 209-212.

⁶²⁸ **Mitić**, Miodrag, *op. cit.*, str. 209-212.

⁶²⁹ **Mitić**, Miodrag, *op. cit.*, str. 209-212.

⁶³⁰ **Mitić**, Miodrag, *op. cit.*, str. 209-212.

⁶³¹ **Mitić**, Miodrag, *op. cit.*, str. 209-212.

⁶³² **Мијалковић**, В. Саша, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009., стр. 332.

примеру Министарства спољних послова САД, ово министарство је задужено за обликовање спољне политике САД, за саветовање Председника о спољним пословима, али и за координацију са другим областима које држава спроводи на спољном плану. Уз то, велика је улога министра спољних послова САД (Државног секретара), на обликовање државне политике, а посебно из разлога што се на спољном плану преплићу и са одбрамбено-војном проблематиком.⁶³³

Иако је ово министарство задужено за спољне односе, а учествује и на плану националне безбедности, интересантно је како се у обратној ситуацији може протумачити улога и осталих министара, тј. чланова Савета за националну безбедност. Наиме, док за све остале чланове Савета за националну безбедност, који су углавном и чланови владе (министри, руководиоци), улога на унутрашњем, није спорна (на бази унутрашњег права и система и начина избора, именоване од парламента или мандатара, и извире из законских надлежности, већ на спољном плану (међународном) – у погледу представљања државе, преузимања обавеза, ништавости, пуномоћја, сагласности и сл., области у којима могу да ступају у међународне односе, спољнополитичке природе (сарадња, уговори, да ли обавезују), међународно право даје предност министру спољних послова, док за остале је потребно посебно пуномоћје, али у погледу надлежности има и друкчијих решења.

Надлежности министарства спољних послова су и у процесу креирања и реализације спољне политике, уз стандарде усвојене Бечком конвенцијом.

О улози Министарства спољних послова у креирању спољне политике, може се видети и из законских овлашћења. На пример, у Закону о спољним пословима Руске Федерације, поред осталих, у основне задатке министарства спада и учествовање у „разрађивању опште стратегије спољне политике Руске Федерације и давање одговарајућих предлога председнику“ („остваривање спољнополитичког курса Руске Федерације“) на основу чега следи и низ конкретних задатака и на плану

⁶³³ Упореди: **Grizold**, Anton, (et al), *op. cit.*, стр. 24, 25.; „Традиција чува и улогу Министарства и на подручју одбрамбене политике и политике безбедности, па је тако министар спољних послова (државни секретар) важан члан Савета за националну безбедност, и то је први саветник Председника за државну политику“. **Grizold**, Anton, (et al), *op. cit.*, стр. 24, 25.

реализације спољне политике,⁶³⁴ сличне одредбе постоје и у законима о служби спољних послова СР Немачке, „представљање интереса СР Немачке у иностранству“ или у САД, а и у закону о спољним пословима Србије, у члану 5, став 3 стоји да министарство „предлаже Влади спољну политику коју она утврђује;“ и у ставу 16 „предлаже Влади стратегију развоја спољних послова и друге мере којима се обликује спољна политика Владе“).

У члану 2. (Утврђивање и спровођење спољне политике), се каже: „Влада утврђује спољну политику коју спроводи Министарство, као и други органи државне управе у оквиру утврђеног делокруга,“ а у члану 5, став 3 стоји да министарство „представља, уз председника Републике, Републику Србију у односима са другим државама, међународним организацијама, међународним судовима и другим међународним институцијама, као и са њиховим представништвима у Републици Србији“.

Министри спољних послова, имају овлашћење да дају изјаве и прихватају обавезе у име својих држава. Данас је ситуација таква да све више и други ресорни министри заступају државе учеснице. Ипак, на свим политичким састанцима који немају карактер ресорних, министри спољних послова представљају државу.⁶³⁵

Вукадиновић сматра да због ширења спољнополитичких активности на друга поља, попут економског, војног, културног, научно-техничког, спортског и бројних других области, наводи да то доводи и до повећања броја дипломатског особља, као и до њихове специјализације. А уз ово подручје у домену билатералних односа, до повећања броја особља дошло је и до повећаног броја кадрова у различитим међународним организацијама.⁶³⁶ Исти аутор констатује да министар спољних послова има неколико функција, па тако као политичар мора водити рачуна о политици која је зацртана на унутрашњем плану и политике која се води у међународним односима. Затим, као шеф министарства обавља административне функције, и такође учествује у креирању спољне политике, и има

⁶³⁴ Види у: **Ђорђевић**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000., str. 46, 47.

⁶³⁵ Упореди: **Ђорђевић**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 40.

⁶³⁶ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 41.

улогу спољнополитичког саветника шефа државе.⁶³⁷ Може се рећи да на данашњем степену развоја, поред ових функција које се могу сврстати у традиционалне, министри спољних послова су „добили и нову важну функцију. Наиме, показало се да је у појединим ситуацијама потребно решавати било билатералне, било мултилатералне послове брзо и на високом нивоу, те да тада улога амбасадора или специјалних представника није довољна. Осим тога, због појачаног развоја активности међународних организација, универзалних и регионалних, а особито због покушаја интеграцијских захвата, све се чешће одржавају конференције на врху министара спољних послова.“⁶³⁸ У погледу организације ова министарства су различито организована, обзиром да мање земље немају ни потребе ни могућности за великим министарствима, док у великим државама „или оним највећим у којима се голем специјализирани апарат настоји бавити разноликим и свеобухватним питањима спољне политике.“⁶³⁹ Ипак начелно се може сагледати организација министарства на „спољнополитички апарат у средишту министарстава, који је много мањи, и на онај његов део што се налази у бројним дипломатским и конзуларним мисијама широм света.“⁶⁴⁰ Само министарство спољних послова у начелу је подељено по географским подручјима (нпр. Западна Европа, Источна Европа, Блиски исток, Латинска Америка), али могу постојати и различите подгране (нпр. скандинавске земље, земље Бенелукса, Балкан и сл.). Осим тога, постоје и посебни делови који се баве одређеним питањима спољне политике, где је подела извршена на функционалној основи (разоружање и контрола оружја, међународне организације, међународни економски односи и сл.)“⁶⁴¹ У послове министарства спољних послова спадају и одржавање веза са својим мисијама у иностранству, и такође са страним дипломатским мисијама акредитованим у земљи. Такође и у погледу креирања и заузимања одговарајућих ставова и акција ово министарство има врло важну улогу, и то што даје препоруке извршним

⁶³⁷ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 44.

⁶³⁸ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 44.

⁶³⁹ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 44.

⁶⁴⁰ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 44.

⁶⁴¹ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 44.

органима јер све информације најпре стижу у ово министарство, у коме раде специјалисти, те је и из тога јасно да је ово значајан центар спољне политике.⁶⁴²

Када је реч о овлашћењима министра спољних послова у међународним односима, може се рећи и да је он задужен за спољне односе државе у пуном капацитету, и сви акти које он предузима из своје надлежности представљају истовремено обавезне акте за државу.⁶⁴³ То је на пример и према пракси у Уједињеним нацијама, тачније по пословнику Савета безбедности, предвиђено да за министра спољних послова није потребно никакво овлашћење за заступање своје државе, док за све остале представнике Владе, осим за председника владе, је потребно овлашћење које издаје или шеф државе, или председник владе или министар иностраних послова.⁶⁴⁴ Исто то говори и Ђорђевић, који каже да „Бечка

⁶⁴² Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁴³ Види о томе у: **Bartoš**, Milan, *Međunarodno javno pravo*, Kultura, Beograd, 1956., стр. 333.; За овај случај, у литератури се често наводи пример норвешког министра спољних послова, у спору Норвешке и Данске око Источног Гренланда, где је чак и тадашњи Стални суд међународне правде у пресуди из 1933. године стао на становишту да изјава министра којом је речено да се Норвешка одриче свог суверенитета над Гренландом у корист Данске узимају као обавезујући, и да се не мора испитивати да ли је министар за то имао овлашћење или не.; О томе и Ђорђевић каже: „заузимањем положаја министра иностраних послова аутоматски се добија овлашћење за спољно заступање, па је зато и обичај да се промена на месту министра иностраних послова одмах нотификује страним државама и међународним организацијама. Изјаве министра иностраних послова међународно обавезују државу коју представља и у међународним преговорима њему није потребно посебно пуномоћје. Његов положај је гаранција да је одређени акт, односно изјава потекла од надлежног органа државе. Зато је он овлашћени представник владе да изјављује вољу државе у питањима спољних односа, тј. орган спољњег заступања у границама своје нормалне функције.“ У: **Ђорђевић**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000., стр. 45.;

Аврамов и Крећа наводе да: „непосредно вођење спољних послова поверава се најчешће министру иностраних послова, који делује по упутствима владе или народног представништва. Изјаве владе, у виду декларација и одлука, везује државу у међународној заједници. Министар иностраних послова обавља читаву серију послова, Поверен му је низ функција у вези одржавања спољних односа. Он најчешће преговара са другим државама, одржава сталан контакт са дипломатским представницима акредитованим у његовој земљи, у циљу изналагања решења текућих проблема, улаже ноте, даје упутства дипломатским представницима своје земље, учествује на важнијим међународним конференцијама и скуповима. Све изјаве које учини министар спољних послова, у име своје владе, у погледу питања која спадају у његову надлежност везују државу чији је он министар. У спору око правног положаја Источног Гренланда, Стални суд међународне правде, у пресуди од 5. априла 1933., истакао је да одговор дат стране министра иностраних послова, на корак дипломатског представника једне стране силе у погледу питања која спадају у његову надлежност, „везује земљу чији је он министар“. (С. Р. Ј. I: Ser. A/B No. 53, p. 73.)

Министру иностраних послова нису потребна специјална овлашћења да би могао учествовати на међународним конференцијама и конгресима: то право он стиче самим постављањем на тај положај. Отуда је потребно да се о промени личности министра иностраних послова увек обавесте државе, редовним дипломатским путем.“ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 149.

⁶⁴⁴ **Bartoš**, Milan, *Međunarodno javno pravo*, Kultura, Beograd, 1956., стр. 333.

конвенција о уговорном праву такође утврђује да је министар иностраних послова, поред шефа државе и председника владе, лице које по својим функцијама, без икаквог посебног пуномоћја може да прихвата обавезе у име државе, укључујући и потписивање међународних уговора“.⁶⁴⁵

Када је реч о обиму и структури министарства иностраних послова, они варирају у зависности од тога које су величине и снаге поједине државе, као и од њихових настојања у међународним односима. Зато су и у бројности присутне и разлике од оних „у којим ради укупно стотинак службеника, до Министарства иностраних послова моћнијих и већих земаља, која имају и десетак хиљада службеника и њихова је организациона структура, разумљиво, много развијенија и разгранатија.“⁶⁴⁶ Ипак и поред те разлике, сличност је у унутрашњој организацији појединих сектора који су заједнички свим министарствима.⁶⁴⁷ Један од њих је

⁶⁴⁵ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000., str. 45.

⁶⁴⁶ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁴⁷ И Митић сматра да се не могу поистоветити у организацији министарства сваке државе, што због њених специфичности попут величине, међународног положаја, потреба и могућности, а и по обиму особља „од преко десет хиљада сарадника у највећим државама до неколико десетина у малим државама“, или средствима која се издвајају за потребе овог министарства“ (од више милијарди до неколико милиона долара), **Mitić**, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 209-212.; Међутим могу се издвојити и одређене сличности. Најпре, „уз министра, обично долази један или више заменика и више помоћника министра. Често се поред министра иностраних послова налази и још неки члан владе. Министарство иностраних послова већине држава обично има неколико редовних сектора, којима руководе обично државни секретари или помоћници министара:

а) политички сектор као основни оперативни сектор министарства. Он се дели на регионалне политичке дирекције (за поједине регионе или групе земаља), као и на функционалне (мултилатерална дипломатија - УН, међународне организације, међународна безбедност и сл.), с тим да је у великом броју министарстава мултилатерала посебан сектор, издвојен из регионалних јединица које су скоро искључиво оријентисане на билатералну дипломатију;

б) привредна сарадња (у облику сектора са више јединица или једне веће дирекције);

в) конзуларни послови (укључујући визно-пасошке послове) уз веома често и придодату проблематику исељеништва и грађана на дужем боравку у иностранству;

г) организациони сектор који укључује многобројне различите службе неопходне за функционисање министарства (персонална служба, образовање, општи послови, преводилачка служба, финансије, безбедност, транспорт и сл.).

Већина министарстава има и неколико специфичних служби односно јединица које формацијски на спадају у побројане секторе, већ су самосталне или обично стављене под непосредан надзор министра, то су:

а) служба за аналитичке послове која анализира спољнополитичку делатност, међународне односе и министру предлаже планове и правце активности;

б) службу за међународно-правне послове, која даје међународно-правне анализе и мишљења, неопходна за дипломатску делатност (укључујући ту обично и Службу међународних уговора);

в) службу за информисање домаће и стране јавности, уз коју је обично прикључен и портпарол министарства.

политички сектор, који се дели на „послове билатералне дипломатије и који је организован на основу географске поделе света и послове мултилатерарне дипломатије, који се бави међународним организацијама и међународним конференцијама“.⁶⁴⁸ Такође, заједнички свима је и сектор „заштите интереса државе, њених грађана и правних лица, у који спада конзуларна служба, међународна правна помоћ и сарадња, визно-пасошки послови, послови миграција и сарадње са дијаспором и др. Знатан део министарства иностраних послова у политички сектор убраја само билатералне политичке односе, док економске односе издваја у посебан сектор.“⁶⁴⁹ Поред ових сектора, углавном се у Министарству налази и сектор за организациона питања „међу које спадају најразноврснији послови везани за функционисање министарства иностраних послова и дипломатско-конзуларних представништава: персонална питања, развој организације, финансије, везе, материјлна питања, преводилачки послови, транспорт, експедиција, безбедност, одржавање зграда и сл.“⁶⁵⁰ И у областима тзв. меке моћи, министарство има посебну структуру, бар у виду одређених организационих јединица за: информативну делатност, сарадњу у области просвете, културе, науке и технике.⁶⁵¹ И поред свега овога, углавном се у оквиру Министарства спољних послова могу пронаћи „три самосталне организационе јединице, које су понекад припојене уз кабинет министра, који такође има своје пратеће службе: протокол, служба за анализу и планирање и служба за

Многа министарства која проблематику културно-просветне и научне сарадње не интегришу у регионалне управе (а не постоји посебна институција за ову област ван министарства) имају посебне, самосталне дирекције за ову врсту сарадње.

Разумљиво, ово је само генерална шема, дата на основу организационе структуре већине министарства иностраних послова, јер је организација министарстава иностраних послова већих држава много разуђенија и има своје јединице и за нека значајна питања која овде уопште нису поменута. Оно што је карактеристика свих министарстава иностраних послова то су политички и ораганизациони сектор, са много различитих варијаната која се тичу осталих питања (често утапање економског сектора у политички односно мултилатерални и билатерални сектор, комбиновање заједничких служби за конзуларне и правне, укључујући и међународно- правне послове, интегрисања аналитичке службе у политички сектор и сл.)“ У: **Mitić**, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva*, Beograd, 1999., str. 209-212.; види пример организације Стејг департмента (212-219); види пример организације МСП Аустрије (219-220.)

⁶⁴⁸ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000., str. 45.

⁶⁴⁹ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁵⁰ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁵¹ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

међународно-правне послове.“⁶⁵² У складу са капацитетом и моћи, и глобалних циљева и тежњи, као „Министарство иностраних послова са вероватно најразуђенијом организацијом и највећим бројем службеника је Стејт департамент САД. Њим руководи државни секретар, трећа личност у влади САД, после председника и потпредседника. Поред његовог заменика, постоји још пет подсекретара и дванаест помоћника државног секретара.“⁶⁵³

У погледу самог функционисања, „Министар иностраних послова делује по упутствима шефа државе, шефа владе или представничког тела дате земље, а веома често и самостално, јер он у држави води ресор иностраних послова и о многим питањима, у оквиру утврђене спољне политике државе, самостално одлучује и заузима ставове.“⁶⁵⁴ Наиме, министар спољних послова има вишеструку улогу, и то: „он је шеф дипломатског и конзуларног особља дате земље, издаје акредитивна писма за сталне отправнике послова и патентна писма за поједине класе конзуларних представника, извесне категорије дипломатских представника акредитоване су код њега, учествује непосредно у међународним билатералним и мултилатералним преговорима и заседањем органа међународних организација, улаже ноте и друге врсте дипломатске кореспонденције, потписује међународне уговоре, прима копије акредитивних писама страних дипломатских представника и др. Министар иностраних послова такође ангажује државу у њеним судским и арбитражним споровима, одређује и опуномоћује заступнике државе у тим споровима,“⁶⁵⁵ „учествује у закључивању међународних уговора, нарочито оних у упрошћеној форми, издаје пуномоћја за преговоре и потписивање међународних уговора и неизбежни је посредник у аранжирању посета и сусрета страних дипломатских представника и других страних функционера са шефом државе и другим највишим званичницима државе. Министарство на чијем се челу налази

⁶⁵² **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁵³ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 40-56.; Шире о Министарству спољних послова-Државном секретаријату САД види у: **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 41-44.

⁶⁵⁴ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁵⁵ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

иначе посредник у свим контактима које стране дипломатске мисије врше са органима државе пријема свих врста и нивоа.⁶⁵⁶

Када је реч о Руској Федерацији, „наведени указ одређује Министарство иностраних послова као “савезни орган извршне власти који остварује државно управљање у области односа Руске Федерације с иностраним државама и међународним организацијама”. Закон даје веома детаљну, карактеристичну листу функција, односно задатака Министарства иностраних послова, која сигурно представља један од најисцрпнијих прегледа функција једног министарства иностраних послова.⁶⁵⁷

За разлику од министра спољних послова, сви други министри не могу, по правилу, без овлашћења изражавати вољу државе у међународним односима. Ипак, има и примера да посебан положај „могу имати например министарства спољне трговине.”⁶⁵⁸ И још један додатак овоме су схватања по којима и други министри могу представљати државу „у границама свог ресора“.⁶⁵⁹ Тако например, министарства одбране опште са страним војним мисијама, а и у другим ресорима „(саобраћај, финансије, здравство, човекова околина, правосуђе и др.),“⁶⁶⁰ што зависи и од унутрашњих прописа конкретне државе, или међународних уговора

⁶⁵⁶ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁵⁷ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 46.; Шире о Министарству спољних послова Руске Федерације види у **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 46-51.; Шире о Министарству спољних послова Немачке види у **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 51-52.; Шире о Министарству спољних послова Југославије види у **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 52-56. Све у: **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 40-56.

⁶⁵⁸ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁵⁹ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str.45.

⁶⁶⁰ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000., str. 45.; Обзиром да су се питања која имају међународни значај проширила на разне области међународних односа, то доводи неизбежно до тога да министри разних ресора (нпр. трговине, финансија, саобраћаја итд.), су у прилици да непосредно опште са својим парњацима у другим државама. Поред тога, и специјалне дипломатске мисије се чешће користе, међутим, као правило је, као што је напоменуто, да „само шефови држава, председници влада и министри иностраних послова имају право да без посебног пуномоћја обавезу државу на међународном плану, док сви остали, министри других ресора или шефови специјалних дипломатских мисија, морају претходно да имају прописано пуномоћје“. Упореди и види у: **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 95.; „Члан 7 ВКРУ, донекле отежава одговор тиме што међу лица, којима ради прихватања неког међународног уговора, нису потребна посебна пуномоћја, убраја и она која се могу сматрати за представнике држава зато што то „произилази из праксе заинтересованих држава и других околности“. У: **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 95.

између држава, „којима се овлашћују поједина министарства, односно ресори да у непосредном контакту и саобраћају решавају поједина питања из међународних односа“.⁶⁶¹ У припремању одлука из области спољне политике необично значајну улогу има стручни апарат у органу управе надлежном за иностране послове-министарство за иностране послове“.⁶⁶²

Разматрајући улогу Министра спољних послова, Димитријевић (и др.) сматрају да „он има право (па и дужност) иницијативе и, у зависности од праксе у појединим државама, знатну слободу кретања у оквирима одлука које донесе Влада. Сматра се да изјаве које он даје обавезују његову владу, па самим тим и државу“.⁶⁶³

Задужења Министра су да „одржава радне односе са сталним дипломатским представништвима других држава и са представништвима међународних организација. „По предаји акредитивних писама шефу државе, шефови сталних дипломатских мисија уручују копије тих писама министру иностраних послова“.⁶⁶⁴ „Дипломатски агенти ниже класе (отправници послова када су у функцији шефа сталне дипломатске мисије) не акредитују се код шефа државе него код министра иностраних послова“.⁶⁶⁵

„У пракси је дошло до уједначавања унутрашњих правила која се односе на овлашћења министра иностраних послова. Уобичајено је да у та два овлашћења улазе: руковођење министарством иностраних послова у земљи, координација рада и давање упутстава дипломатским и конзуларним представништвима и делегацијама које учествују у раду међународних организација и међународних конференција, старање о закључивању и спровођењу међународних уговора,

⁶⁶¹ **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 45.

⁶⁶² **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 46.; Шире о Министарству спољних послова-Руске федерације види у **Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *op. cit.*, str. 46-51.

⁶⁶³ Види већ наведен пример Источног Гренланда, у: **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 94.

⁶⁶⁴ **Димитријевић**, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 94.

⁶⁶⁵ **Димитријевић**, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 95.

давање пуномоћја онда када то право није резервисано за шефа државе, подношење аналитичких извештаја и сугестија влади и парламенту“.⁶⁶⁶

4.2. Министар и министарство одбране

Министар одбране руководи радом министарства и по функцији је углавном члан Савета за националну безбедност, сходно својој функцији и овлашћењима. Ово поље традиционално спада у област безбедности државе (војне-спољне безбедности), али такође, може да има и улогу у систему спољне политике, као и посебне организације у оквиру самог министарства.

На примеру САД, улога министра одбране је посебно изражена. Гризолд наводи став Харолда Брауна (Harold Brown) који је објаснио какав је значај министра одбране у САД, и који је истакао улогу министра одбране као водећег члана у формулисању одбрамбене политике у оквиру Савета за националну безбедност, а посебно зато што је одбрамбена политика тесно повезана и утиче на садржај и смер спољне политике.⁶⁶⁷

И у другим земљама, министарство одбране има своју улогу, обзиром да представља одбрамбену компоненту националне безбедности,⁶⁶⁸ у најширем смислу, а и са међународног становишта, иако је рат по Повељи Уједињених нација правно забрањен,⁶⁶⁹ са друге стране, и сама Повеља допушта право држава на индивидуалну и колективну самоодбрану.⁶⁷⁰ С тим у вези систем одбране има и своје место у спољној политици.

Систем одбране је намењен одбрани од агресије и других облика насилног спољног угрожавања од страних оружаних снага против независности, самосталности и територијалне целокупности. Елементи одбрамбеног система су одбрамбена политика, војна и цивилна одбрана. Одбрамбену политику дефинише

⁶⁶⁶ **Димитријевић**, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 95.

⁶⁶⁷ Види и упореди: **Grizold**, Anton, *op. cit.*, стр. 22.

⁶⁶⁸ О улози система одбране у систему националне безбедности, види у: **Anžič**, Andrej, *Varnostni sistem Republike Slovenije*, Uradni list, LJublјana, 1997., стр. 127-152.

⁶⁶⁹ Види објашњење: **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 625-629.

⁶⁷⁰ Члан 51. Повеље УН

Влада. Организационо, одбрамбени систем чине војна и цивилна одбрана. Војна и цивилна одбрана се углавном налазе у оквиру организацијске структуре којом управља Министарство одбране.

Носилац војне одбране је војска.⁶⁷¹ Она представља целовити механизам састављен од војне, технолошке, организационе, техничке, кадровске, нормативне и материјалне компоненте. Намењена је и стручно војно оспособљена за вођење евентуалног рата и за друге облике војног отпора, за достизање одговарајућег степена борбене готовости, за вођење војне одбране у случају напада, за пружање помоћи у случају природних и других несрећа и за извршавање уговорних обавеза које су у складу са Уставом, или из међународних уговора.⁶⁷²

Носилац цивилне одбране су државни органи, органи локалне самоуправе, као и друге установе и појединци који невојним средствима допуњују војну одбрану. Цивилна одбрана обухвата мере одбране и заштите којима се невојним средствима подупиरे и допуњује војна одбрана и тиме јача отпор против агресора. Задаци које обављају органи цивилне одбране обухватају цивилну заштиту, одбрану привреде, психолошку одбрану, политичку одбрану и друге облике неоружаног отпора.⁶⁷³

Гризолд наводи да су функције система одбране: „одвраћање могућег нападача, одбрана своје територије, заштита становништва и материјалних добара и уклањање последица агресије, неоружани отпор агресији, деловање политичког и других друштвених подсистема у рату итд“.⁶⁷⁴

Као пример значаја компоненте одбране у оквиру система националне безбедности, а и система спољне политике, може се узети ситуација у Великој Британији. Наиме, „разматрајући значај одбрамбене компоненте британског система одбране, државни секретар министарства за одбрану је изјавио да: `Одбрана је есенцијални део постизања ширих циљева спољне политике и

⁶⁷¹ О социјално-политичком оквиру, уставном положају, величини и структури, образовању и оспособљавању у војскама, види: **Grizold, A.**; i dr., *op. cit.*, str. 397-410.

⁶⁷² **Anžič, Andrej**, *op. cit.*, str. 134-138.

⁶⁷³ **Anžič, Andrej**, *op. cit.*, str. 142-146.

⁶⁷⁴ **Grizold, Anton**, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998. стр. 34.; као што је наведено, „ради остваривања тих функција одбрамбени елемент безбедносног система државе садржи два темељна елемента. Оружане снаге и цивилну одбрану.“ У: **Grizold, Anton**, *op. cit.*, стр. 34.

политике безбедности Владе и кроз војне операције и кроз дипломатију одбране`“.⁶⁷⁵

4.3. Министар и министарство унутрашњих послова

Министар унутрашњих послова руководи радом министарства и такође је по функцији члан Савета за националну безбедност. Иако је и по функцији надлежан за део поља тзв „унутрашње безбедности“, с друге стране је сходно томе да је уједно и државни функционер, и на основу пуномоћја за одређена питања, и у име државе може учествовати у одређеним спољнополитичким темама. Уз то, за питања која се тичу надлежности ресора којим руководи, може и на међународном плану да иступа, по утврђеним правилима из међународног и унутрашњег права.

Питања којима се бави ово министарство су углавном полицијски послови и управни послови. На примеру, Републике Србије, у оквиру „сектора унутрашњих послова“ груписане су четири велике целине: Дирекција полиције, Сектор финансија, људских ресурса и заједничких послова, Сектор унутрашње контроле полиције и Сектор за заштиту и спасавање.⁶⁷⁶

Схваћено у ширем смислу, као *систем унутрашње безбедности*, успоставља се ради очувања личне безбедности људи и имовине, очувања јавног реда и

⁶⁷⁵ На пример у оквиру тзв. беле књиге одбране, под насловом „Изазов за безбедност, циљеви политике Уједињеног краљевства“, наводи се за пример Уједињеног краљевства да „безбедност и стабилност Европе и одржавање транатланских односа остају фундаментални за нашу политику безбедности и одбране. Уједињено краљевство је стални члан Савета безбедности УН и водећи војни сарадник НАТО алијансе и ESDP. Уједињено краљевство има широк спектар глобалних интереса укључујући економско благостање везано за трговину, прекоморске и иностране инвестиције и континуиран слободан ток природних ресурса. Ми имамо одговорност за 13 прекоморских територија. Наша безбедност и национални просперитет зависе од међународне стабилности, слободе и економског развоја, и као подршка свему овоме УК тражи да наступа као снага у оквиру међународне заједнице. Капацитет за испоруку ефективне војне снаге у подршци за мир и интервентним операцијама, уз наше НАТО и EU савезнике, је витална компонента наше политике безбедности“, и даље, да: „Безбедности приоритети Владе, приказани у SDR и Новом поглављу су сумирани у нашем... циљу безбедности: Испоручити безбедност за народ Уједињеног краљевства и прекоморске територије пружањем одбране и борбом против тероризма, и својим снагама ојачати међународни мир и стабилност. У: **Defence White Paper, Delivering Security in a Changing World**, Presented to Parliament by The Secretary of State for Defence By Command of Her Majesty, December 2003.

⁶⁷⁶ **Мијалковић**, В. Саша, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009., стр. 325.

поретка, спречавања и сузбијања кривичних дела и прекршаја, спречавања и откривања терористичких акција, регулисања и надзора промета, заштите одређених особа и објеката, заштите државне границе и обављање пограничне контроле и слично. Органи који представљају овај систем су полиција, државно тужилаштво, правосудни, надзорни и инспекцијски и царински органи.⁶⁷⁷ Иако се традиционално послови безбедности више везују за извршне органе (нпр. полиција и сл.), него за законодавне и судске, то ћемо се више и бавити тим приступом у раду. У оквиру тога делује и *систем за заштиту од природних и других несрећа* који је организационо и функционално оспособљен за откривање, спречавање, заштиту и самозаштиту, образовање, мобилизацију и уклањање последица од природних и других несрећа и ванредних ситуација. При томе обезбеђује живот људи и животну средину од разних угрожености. У овај систем су укључени грађани, друштва и друге невладине организације, јавне службе, заводи и други органи и установе локалне самоуправе. Посебно су значајне ватрогасне организације, Црвени крст и друге хуманитарне организације, јединице цивилне заштите али и сами грађани.

4.4. Руководиоци сектора и ресори обавештајно-безбедносног система

Руководиоци у обавештајно-безбедносном систему су углавном чланови ових тела.⁶⁷⁸ Њихова улога је везана за надлежности њиховог ресора, а ове системе могу да чине више институција. Учешће овог подсистема је и на подручју националне безбедности и спољне политике, и у креирању, и у реализацији.⁶⁷⁹

Безбедносно-обавештајни систем је подсистем система националне (државне) безбедности, иако се у ужем термилошком значењу овај систем раније означавао као државна безбедност. Овај систем представља прописима дефинисан делокруг надлежности и међусобних права свих обавештајних,

⁶⁷⁷ (Anžič, Andrej) Опширније: *op. cit.*, str. 114-126.

⁶⁷⁸ Види: Савић, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.

⁶⁷⁹ Види: Савић, Андреја, Младен, Бајагић, Улога обавештајне активности у спољној политици, *НБП*, Београд, стр. 17-50.

контраобавештајних и безбедносних служби и других установа државе или одговарајућег ентитета, које специфичним методима и средствима прикупљају, процењују и дистрибуирају обавештајне податке (обавештајна компонента), и извршавају друге захтеве који им се ставе у надлежност.⁶⁸⁰ Осим тога, откривају, проверавају и онемогућавају намере страних обавештајних служби према сопственој држави (контраобавештајна компонента), а откривање, спречавање, истраживање и пресецање свих појава и понашања која су претња безбедности државе (нпр. тероризам, унутрашњи екстремизам) посебним методима и средствима (безбедносна компонента). Обзиром да безбедност државе подразумева стање у коме не постоје противправни, насилни материјални акти уперени против политичког поретка у држави, односно против власти и њених институција, за заштиту поретка у држави организују се посебни органи у оквиру безбедносно-обавештајног система. Овај део безбедности је важан за државу што показује и чињеница да се органи који се о њој брину налазе у центру одлучивања о државној политици.⁶⁸¹

Уз ове чланове и секторе, могу бити присутни и остали чланови владе, које изостављамо у овом раду.

Иначе, обавештајну службу можемо дефинисати и на један од више начина, попут дефиниције проф. Савића, који обавештајну службу дефинише као: „друштвено-историјски и класно условљену специјализовану организацију која у оквиру свог делокруга рада спроводи тајне обавештајне, контраобавештајне и субверзивне садржаје према виталним интересима противника, користећи при томе специфичне методе и средства, са циљем остваривања одређених политичких интереса и заштите унутрашње и спољне безбедности.“⁶⁸²

Безбедносно-обавештајни систем је подсистем система националне безбедности. Овај систем представља прописима дефинисан делокруг надлежности и међусобних права свих обавештајних и безбедносних служби и других установа државе или одговарајућег ентитета, које специфичним методима и средствима

⁶⁸⁰ Милошевић, Милан, *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001., стр. 39.

⁶⁸¹ Упореди: Ковачевић, Сретен, *Основи безбедности и одбране*, ВШУП, Београд, 1996., стр. 92, 93.

⁶⁸² Савић, Андреја, Увод у државну безбедност, Београд: ВШУП, 2000, стр. 42, 43.

прикупљају, процењују и дистрибуирају обавештајне податке, и извршавају друге захтеве који им се ставе у надлежност.⁶⁸³

Например, у Републици Словенији према Резолуцији о полазним основама националне безбедности⁶⁸⁴ одређено је да се обавештајном и безбедносном делатношћу баве обавештајне и безбедносне службе,⁶⁸⁵ које су према Резолуцији одређене као службе од посебне важности за осигуравање безбедности. Ове службе прибављају нужне информације, и дају аналитичке и оперативне процене које су неопходне у одлучивању по питањима успостављање националне безбедности Словеније (и другим питањима) као:

-информације о настојањима страних држава, организација и група, усмереним против опстанка, безбедности и уставног уређења Републике Словеније;

-информације које имају спољнополитички, безбедносни, одбрамбени и привредни значај за државу;

-информације о деловању терористичких и организованих криминалних група и организација; и

-информације о лицима која би могла угрозити безбедност одређених личности и објеката.

Начин на који ће бити организован овај систем, најпре према стандардима подразумева доношење једног системског закона (*lex generalis*), на основу кога би се потом усвајали посебни законски и подзаконски акти (*lex specialis*). Међутим, фактори као што су геостратешки и међународни положај земље, државно и друштвено уређење и потребе носилаца државне власти и целокупне друштвене заједнице, традиција, спољнополитичка оријентација и правци обавештајног наступа, економска и социјална стабилност, кадровски потенцијали, унутрашња проблематика, детерминишу могућности и имају пресудан утицај на модел

⁶⁸³ Милошевић, М., *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001., стр. 39.

⁶⁸⁴ *Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, št.71/1993.

⁶⁸⁵ О обавештајним и безбедносним службама види у: **Anžič**, Andrej, *Varnostni sistem Republike Slovenije*, Uradni list, LJublana, 1997., стр.121-123.

организовања безбедносно-обавештајног система који координира и обједињује рад већег броја обавештајних и безбедносних служби.⁶⁸⁶

Облици организовања обавештајних и безбедносних служби у безбедносно-обавештајном систему, које се на основу положаја у целокупном државном апарату организују као аутономне или ресорске, доминирају у савременим државама.⁶⁸⁷ Аутономне обавештајне и безбедносне службе спроводе обавештајне активности као независна тела државног апарата у складу са дугорочним потребама и законом утврђеним делокругом рада. Аутономност се огледа у директном финансирању из буџета, али и у самосталности деловања у односу на друге делове државне управе. Овакве службе се налазе на самом врху безбедносно-обавештајног система и имају широке компетенције. Директно су потчињене и одговорне највишим представницима власти и политичким одлучиоцима (председник, премијер, колективни шеф државе и сл.).⁶⁸⁸ У већини демократских и развијених земаља преовлађује овакав тип организовања служби. Као типични примери могу се навести CIA (САД), BND (Немачка), и сл.⁶⁸⁹

Ресорске обавештајне и безбедносне службе представљају организациони део једног од већ постојећег органа државне управе (министарства, секретеријата, ресора и сл.). Најчешће се формирају у оквиру министарстава правде, одбране, унутрашњих и спољних послова, али има примера формирања оваквих служби (у САД посебно) у оквиру министарстава финансија, енергетике, трговине и транспорта и слично. Ове службе зависе од министарства у погледу финансирања и материјалног обезбеђења, затим у погледу кадровске политике, а и сам руководилац службе је подређен ресорном министру. Иначе, ресорске службе имају знатно ужа овлашћења од оних које уживају аутономне. Њихова програмска оријентација је подређена потребама и надлежностима министарства у чијем се саставу налазе.⁶⁹⁰

⁶⁸⁶ Интернет адреса: <http://www.2net.co.yu/apis/prikaz.pl?isticilj>

⁶⁸⁷ Централизован или децентрализован систем руковођења и координације, који је условљен правцима обавештајног наступа, на основу различитих потреба државног руководства, као и начин организовања и финансирања, контроле и координације, планирања употребе и концентрације снага, одређује и положај ових служби у државном апарату.

⁶⁸⁸ Милошевић, М., *op. cit.*, стр 50-52.; Purg, А., *op. cit.*, стр 115-119.

⁶⁸⁹ *Ibid.*

⁶⁹⁰ *Op. cit.*, стр. 52, 53.

У непосредној вези са поделом обавештајних и безбедносних служби на аутономно-централне и ресорске стоје и два начина организовања безбедносно-обавештајног система. Најпре, централизовани безбедносно-обавештајни систем подразумева постојање једне “кровне” обавештајне службе која планира целокупну обавештајну делатност. Она врши и функцију централног политичког органа. Пошто се ради о аутономној обавештајној институцији, она је под утицајем самог државног врха. С друге стране, децентрализовани безбедносно-обавештајни систем карактеришу релативно равноправне (ресорске) обавештајне и безбедносне службе. Службе у оквиру овог система самостално планирају и спроводе своју делатност и уједно су врховни аналитички орган за ресорску област рада.⁶⁹¹

Чињеница је да су у савременим условима безбедносне потребе држава порасле. Стога већина савремених држава има сложене и развијене безбедносно-обавештајне системе. Наиме, свеукупни друштвено-политички и економски развој, као и научнотехнолошка револуција, условиле су потребу за јаким обавештајним и безбедносним службама,⁶⁹² које представљају “специјализоване информацијске системе државе”,⁶⁹³ без обзира да ли се ради о централизованом или децентрализованом безбедносно-обавештајном систему. Наиме, искуства развијених земаља говоре да државном руководству, при доношењу одлука, више одговара централизовани (интегрисани) обавештајни систем. То подразумева постојање једне самосталне, централне и аутономне обавештајне службе која обједињује резултате других служби које припадају том систему.⁶⁹⁴

Наиме, оба облика организовања имају и добре и лоше стране па се зато изналази облик који би ујединио све њихове предности. Тако, аутономни безбедносно-обавештајни систем претпоставља ефикасније усмеравање,

⁶⁹¹ О модалитетима организовања савремених обавештајно-безбедносних система, види у: **Милошевић**, М., Неки аспекти реформе државне управе у области безбедности, *Зборник радова*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2001., стр. 130-134.; **Šaponja**, V., *Taktika dela obveščevalnovarnostnih služb*, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 1999., стр. 29, 30.; **Purg**, A., *Obveščevalne službe*, Enotnost, Ljubljana, 1995., стр. 115-119.

⁶⁹² Обавештајне службе прикупљањем, документовањем и анализирањем података, припремају информације потребне за одлучивање о спровођењу националне безбедности. Подручје деловања обавештајних служби је линијски подељено на спољнополитичко, економско, одбрамбено и безбедносно подручје. Таква подела обавештајних делатности уједно представља специјализацију обавештајних и безбедносних служби.; Види: <http://www.2net.co.yu/apis/prikaz.pl?isticilj>;

⁶⁹³ **Purg**, A., *op. cit.*, стр 115-119.

⁶⁹⁴ *Ibid.*

координацију и усклађивање са смерницама извршне власти, као и ефикасније извештавање крајњих корисника финалних обавештајних докумената. Такође, надзор над законитошћу и контрола рада служби је потпунија.⁶⁹⁵ Присутна је координација обавештајних активности тако да нема преплитања у раду. Тиме су потпуно и адекватно покривени објекти од интереса за државно руководство. То значи и стварање могућности за правовремену реакцију државног руководства.⁶⁹⁶

Међутим, овај начин организације има и одређене недостатке. С обзиром да је државни врх усмерен искључиво на процене аутономно-централне службе, услед умањене улоге ресорских служби, смањен је и критички прилаз проблему. У смислу некритичког одобравања одређеног политичког курса државног руководства могу се донети погрешне “наручене” процене. Тако може доћи и до политизације службе, с обзиром да је она често под израженим утицајем доносилаца политичких одлука. С друге стране, у случају изостајања контроле над службом, овакав начин организовања обавештајно-безбедносног система представља латентну опасност да се трансформише у снагу која се налази изнад саме те власти.⁶⁹⁷

У случају ова два облика организовања безбедносно-обавештајног система реч је о позитивно-негативној компатибилности (мане једног облика представљају предности другог и обратно). У том контексту су у великом броју развијених демократских држава установљени интегрисани безбедносно-обавештајни системи. Наиме, оформљене су аутономне обавештајне службе, али су истовремено задржане и ресорске.

Према члану 6., SOVA извештава високе државне функционере: Премијера, Председника Републике, председника Народне скупштине и надлежне министре (став 1), и извештава SNV о резултатима свог рада (став 3).⁶⁹⁸

Наиме, на подручју спољне политике се прикупљају, документују, анализирају и прослеђују подаци о политичким интересима, стратегији и мерама страних влада које су од виталног значаја за интересе Словеније и за заштиту

⁶⁹⁵ *Ibid.*

⁶⁹⁶ Упореди: **Ђароња**, V., *op. cit.*, стр. 31.

⁶⁹⁷ Упореди: **Милошевић**, M., *op. cit.*, стр. 132,133.

⁶⁹⁸ *Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji* (Uradni list Republike Slovenije, št. 23/99.); Упореди: **Савић**, A.; и др., *op. cit.*, стр. 426.

глобалних интереса словеначке мањине у суседним земљама. На *привредном подручју* врши се контраобавештајна заштита економских интереса Словеније од иностраних насртаја. Међутим, SOVA обавештајно истражује стране привредне интересе, стратешке правце и мере влада других држава, мултинационалних компанија, предузећа, привредних удружења и институција, а такође обавештајно истражује и нове технологије. У сфери интересовања су и *подаци безбедносне природе*. На том подручју прикупља податке о активностима организација, група и појединаца који покушавају да насилним средствима угрозе безбедност и уставни поредак Словеније, као и податке везане за заштиту одређених лица и објеката. Затим, SOVA врши *обавештајне анализе* са акцентом на изради стратешких студија. То подразумева и *документалистичке послове* (архив и документација). И на крају, у област деловања агенције спада и *оперативно-техничка и друга подршка*. Наиме, у вршењу задатака SOVA сарађује са OVS, са UNZ (*Uprava za notarnje zadeve*), посебно криминалистичком службом, као и са другим органима који се баве безбедносним пословима.⁶⁹⁹

Када је реч о механизмима координације и контроле, релативна самосталност не подразумева потпуну одвојеност и независност. Наиме, у односу на државну власт предвиђени су механизми координације и контроле њиховог рада. Сама могућност коришћења тајних метода и средстава може довести у питање поштовање људских права и других етичких принципа, принцип законитости, затим, може довести до политичких и других злоупотреба сазнања којима службе располажу, итд. Отуда у савременим демократским државама увођење ефикасних механизма надзора, контроле и координације представља *conditio sine qua non* у очувању основних вредности друштва и институција правне државе. Зато је савремена организација безбедносно-обавештајног система незамислива без поштовања одређених принципа, пре свега, принципа координације и законитости у раду.

⁶⁹⁹ Упореди: Милошевић, М., *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001., стр. 327.

Принципом координације се, обзиром на постојање више обавештајних организација унутар датог националног безбедносно-обавештајног система, постиже целисходно, систематско, еластично и стабилно повезивање свих делова система у складну целину.⁷⁰⁰ С друге стране, *принцип законитости* рада обезбеђује да безбедносно-обавештајни систем и његове поједине организације буду заиста у функцији реализације успостављеног система националне безбедности и виталних интереса државе.⁷⁰¹ У складу са наведеним принципима, неопходно је и фактичко успостављање одговарајућих механизма контроле и координације.

У погледу контролних механизма који стоје на располагању држави, пракса међу државама је неуједначена.⁷⁰² Међутим, извесно је да је неопходно успоставити поуздане механизме преко којих би демократски изабрана власт контролисала законитост рада безбедносно-обавештајних установа. Тако је по питању контроле над безбедносно-обавештајним системом Републике Словеније у стручним круговима долазило до различитих варијанти предлога.⁷⁰³ Коначно, успостављена је одређена комбинација политичке, правне и стручне контроле.

У погледу *политичке контроле*, надзор над функционисањем безбедносно-обавештајног система је поверен Државном збору (Парламенту) који се иначе налази “на челу” целокупног система националне безбедности Републике Словеније.⁷⁰⁴ Задужен је за дефинисање националне безбедносне политике за област безбедносно-обавештајног рада, као и за контролу законитости рада безбедносних и обавештајних служби овог система.

С обзиром на вид контроле и уставни положај Државног збора, на располагању му се налазе политичке санкције. Наиме, овај вид контроле повезан је са начелима уставности, законитости и одговорности који представљају оквирни

⁷⁰⁰ Шире о принципима организовања савремених обавештајних служби види у: **Милошевић, М.**, *op. cit.*, стр. 28-31.

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² Негде је тежиште у рукама извршне власти, а у неким земљама контрола је комбинована. Шире о томе: **Милошевић, М.**, Неки аспекти реформе државне управе у области безбедности, *Зборник радова*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2001., стр. 126-130.

⁷⁰³ Види: <http://www.2net.co.yu/apis/prikaz.pl?isticilj>;

⁷⁰⁴ *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, št. 56-2957/2001.

темељ правне државе. Облици вршења контроле у оквиру парламентарног надзора су посланичка питања, интерпелација, парламентарна расправа, али и посебан облик надзора у виду парламентарног тела- Комисије. Наиме, одлуком Државног збора, у Републици Словенији је установљена *Комисија за надзор над радом безбедносних и обавештајних служби* (Uradni list Republike Slovenije, št. 12/93).⁷⁰⁵ Ова Комисија је, као једно од посебних тела доњег дома парламента, састављена од посланика из страначког састава парламента.

У складу са одлуком Државног збора, ова Комисија је одговорна за:

-надзор над радом Словеначке обавештајно-безбедносне агенције (SOVA) и обавештајно-безбедносне службе Министарства одбране (OVS), посебно са аспекта поштовања Уставом и законом одређених људских права и слобода. Затим, са аспекта законитости посебно контролише оправданост метода и средстава које у вршењу задатака у оквиру надлежности примењују обавештајно-безбедносна агенција (SOVA) при Влади, обавештајно-безбедносне службе при Министарству одбране (OVS) и Криминалистичка служба у Министарству унутрашњих послова;

-у складу са одлуком Државног збора врши надзор над законитошћу рада служби које се са сличним овлашћењима оснивају при другим органима;

-расправља о предлозима закона и другим актима, који се односе на рад ових служби;

-извештава доњи дом Државног збора о надзору над законитошћу рада и према потреби му предлаже усвајање одређених ставова и мера.⁷⁰⁶

Судска (правна) контрола се спроводи тако што је према постојећим решењима за сваку употребу “посебних метода и средстава рада”, којима се залази у подручје основних и Уставом и законом загарантованих људских права и слобода, неопходно добити судско одобрење уз образложење.⁷⁰⁷

Влада Републике Словеније је, као носилац извршне власти, задужена за разматрање свих питања од политичког и безбедносног-стратегијског значаја у вези са обавештајним радом. SOVA има положај владине службе, док су друге

⁷⁰⁵ Види: **Anžič, A.**, *Parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalno-varnostnimi službami: slovenske izkušnje, Varstvoslovje*, let. 2/št, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 2000., str. 43.

⁷⁰⁶ У вршењу ових задатака Комисија се састаје најмање једанпут месечно, а чине је Председник Комисије, потпредседник и 14 чланова. *Ibid.*

⁷⁰⁷ **Purg, A.**, *op. cit.*, стр. 142.

службе распоређене унутар појединих владиних ресора. Самим тим је Директор обавештајно-безбедносне агенције, као владине службе, одговоран за свој лични и рад саме службе Премијеру Владе. Иначе, Влада доноси планове за реализацију и усмерава и усклађује рад свих служби које се баве обавештајним и безбедносним пословима.⁷⁰⁸

У складу са потребом координације већег броја ових служби, у оквиру безбедносно-обавештајног система, Влада води организацију, припрему и спроводи сва безбедносна питања. За ту сврху оформљен је саветодавни и координацијски орган за подручје националне безбедности Савет за националну безбедност (*Savet za nacionalno varnost - SNV*). Основан је 1998. године, одлуком Владе Републике Словеније, иако је његово оснивање посебном резолуцијом било предвиђено још 1993. године. SNV је надлежан за укупну политику националне безбедности и проучавање стратегије у питањима од заједничког интереса за све субјекте одговорне за националну безбедност. У његовом делокругу је самим тим, и одређивање укупне обавештајне и безбедносне политике. Наиме, SNV усмерава и координира делатност обавештајних и безбедносних установа у склопу целокупног система националне безбедности Републике Словеније.

Стални чланови SNV су: Председник Владе Републике Словеније (који је уједно и председавајући SNV), потпредседник Владе, министри одбране, унутрашњих и спољних послова, правосуђа, финансија и директор SOVA. Осим ових сталних чланова, у складу са потребама, у раду SNV могу учествовати и други министри и стручњаци за поједине области.⁷⁰⁹

Из свих обавештајно-безбедносних система,⁷¹⁰ може се уочити да ови субјекти имају улогу у креирању и реализацији политике. У вези са тим можемо навести примере у одређеном броју држава, из чега се могу извући одређени закључци о значају ових субјеката, и њиховој организацији (и у великим, моћним, и у мањим државама). Кроз „суштину обавештајно-безбедносног система

⁷⁰⁸ О улози Владе и њених тела, улози Института за националну безбедносну политику, види: *op. cit.*, стр. 122-131.

⁷⁰⁹ Grizold, A.; i dr., *op. cit.*, стр. 391.

⁷¹⁰ Види обавештајно-безбедносне системе у: Савић, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.

безбедности државе, кроз улогу савета за националну безбедност, може се утврдити ког нивоа су одлуке донешене у том телу.⁷¹¹

Например, у САД треба напоменути и улогу Конгреса, Председника, и Извршног уреда председника.⁷¹² Међутим, „највише тело за област националне безбедности и спољне политике је Савет за националну безбедност (National Security Council – NSC). (Савет за националну безбедност), основан 1947. године Законом о националној безбедности, представља централни део извршне власти и најутицајније тело Извршног уреда `овлашћено да се бави спољнополитичким

⁷¹¹ Например, у САД су кључна документа за ову област Стратегија националне безбедности, и у скорије време Национална стратегија унутрашње безбедности. У и види о томе: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.

⁷¹² Види о томе: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *op. cit.*, стр. 7-10.; Наиме, „У области спољне политике и националне безбедности, као и организације и руковођења обавештајно-безбедносним системом, председник своја формална и стварна овлашћења, проистекла из његових уставних надлежности, посебно користи оснивањем разних тела унутар извршне власти, њему непосредно подређених. Ради се о великом броју савета, извршних установа, комитета и других тела на којима се, у значајној мери, заснива моћ председника као репрезента извршне власти“. Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 9, 10.;

„У самом процесу креирања унутрашње и спољне политике, на врху пирамиде извршне власти се, поред председника, налази веома узак круг личности, тзв. ”унутрашњи круг” (невидљиво председништво), чији се рад одликује израженом ванинституционалношћу и потпуном анонимношћу“. Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 10. „Њих бира лично председник и, у складу са овлашћењима која им даје, пресудно утичу на креирање спољне политике. Поред њих, председнику су подређене и специјализоване државне службе, посебно оне задужене за обавештајне активности. Тако је његова улога у спољној политици постала пресудна и са те стране, јер преко обавештајних установа утиче на дефинисање обавештајних потреба и захтева, усмеравање рада обавештајне заједнице и укупни процес (спољно)политичког одлучивања.“ „С обзиром на моћ коју поседује, председник има неспорну власт и контролу над радом обавештајних установа, која се огледа у дискреционом праву да: а/ доноси извршне наредбе о начину реализације обавештајних активности и другим значајним питањима везаним за обавештајне активности уопште; б/ самостално бира личности на функције саветника председника за националну безбедност и директора централне обавештајне службе; и ц/ председава Саветом за националну безбедност и другим телима задуженим за надзор и контролу рада ИС. Оваква позиција председника посебно је ојачана деловањем Извршног уреда (*Executive Office of the President*), основаног Законом о реорганизацији из 1939. године“. Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 10.

„Унутар Уреда посебно се истиче Уред Беле Куће, чији су чланови најближи сарадници и саветници председника“. (Према неким оценама, чланови Уреда у највећој мери учествују у доношењу спољнополитичких одлука; **Brewer**, Thomas L., *American Foreign Policy (A Contemporary Introduction)*, London: Prentice-Hall, International, Inc., p. 144.) „Поред Уреда Беле Куће, за област спољне политике и националне безбедности најзначајнију улогу има Савет за националну безбедност (*National Security Council - NSC*), који има ”ексклузивно и централно место у процесу доношења спољнополитичких одлука“. (Ibid, p. 145.); Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 10.

питањима”.⁷¹³ Ово тело је задужено за утврђивање спољнополитичких циљева и њихово предлагање председнику, односно ”пружање савета председнику у погледу обједињавања домаће, спољне и војне политике везане за националну безбедност”.⁷¹⁴ Уз обавезе које му одреди председник, NSC има законску дужност да разматра и процењује спољнополитичке обавезе, циљеве и могуће ризике САД који се тичу војне моћи других земаља, у циљу предлагања могућих праваца за њихово решење, све у интересу националне безбедности. Његова обавеза је разматрање свих политичких питања од заједничког интереса за сва министарства и владине извршне установе (укључујући и обавештајне службе) које се баве питањима од значаја за националну безбедност и предлагања могућих праваца спољнополитичког деловања САД.⁷¹⁵ Као основни форум председника ”за разматрање питања везаних за националну безбедност и спољну политику”, Савет представља ”основну полуку” (*principal arms*) председника у координацији послова националне безбедности и спољне политике између различитих владиних агенција, због чега је, као главно политичко-обавештајно саветодавно тело, постао ”утицајан спољнополитички штаб председника и политички најважније тело федералне владе”.⁷¹⁶

По питању координативне функције у области деловања IC и обједињавања обавештајних података, NSC планира, усмерава и координира укупне обавештајне активности и обједињава резултате свих обавештајних операција, посебно оних од значаја за националну безбедност и спољну политику.⁷¹⁷

И, његова крајња улога је само предлагање: ”Савет препоручује, председник одлучује”.⁷¹⁸ Улога NSC у процесу креирања спољне политике била је веома значајна током његове вишедеценијске активности. Савет је често остваривао пресудан утицај на избор праваца спољнополитичке активности САД, који је у

⁷¹³ **Kegley**, Charles W. Jr., Eugene R., **Wittkopf**, *American Foreign Policy*, New York: St. Martin's Press, 1991, p. 335.; Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 11.

⁷¹⁴ Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 11.

⁷¹⁵ Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 11, 12.

⁷¹⁶ Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 12.

⁷¹⁷ У том циљу штаб NSC пружа подршку свим обавештајним установама и остварује функцију надзора ефикасности и законитости рада чланица IC; Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 12.

⁷¹⁸ Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 15.

конкретним ситуацијама зависио од природе и карактера међусобних односа између њега и појединих председника. Наиме, поједини председници су доносили одлуке везане за националну безбедност и *без уважавања савета NSC*.⁷¹⁹

Уред за унутрашњу безбедност Извршног Уреда председника (Office of Homeland Security - OHS) олакшава прикупљање информација које су у вези са терористичким претњама или активностима на територији САД; новијег датума је и Савет за унутрашњу безбедност (Homeland Security Council - HSC) - HSC је задужен за сва питања која се тичу терористичких претњи и напада на територији САД. Он је уједно и основно тело задужено за разматрање политике везане за терористичке претње и нападе на територији САД. Ове одговорности HSC је преузео од NSC. Поред ова два савета ту су и Саветодавна, координациона и надзорна тела извршне власти, Директор за национални обавештајни рад (Director of National Intelligence – DNI), *Национални обавештајни савет (National Intelligence Council - NIC)*.⁷²⁰

И у другим државама у саветима националне безбедности (или под неким другим називом (Комисије, комитети и сл.), су поред председника, премијера, министара из области безбедности, чланови и министри спољних послова.

На пример, Обавештајно-безбедносни систем Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, чланови CSI (Министарски комитет за надзор и управљање обавештајним и безбедносним службама – *Ministerial Committee on Intelligence / CSI*) су: премијер (председавајући), министри одбране, унутрашњих, спољних послова и финансија;⁷²¹

Обавештајно-безбедносни систем Републике Француске, на челу обавештајно-безбедносног система Републике Француске налази се више саветодавних, координационих и надзорних тела и комитета. Најзначајнији је

⁷¹⁹ Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 15.

⁷²⁰ Види о томе: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.

⁷²¹ Види о томе: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 122.

Међуресорски комитет за обавештајно-безбедносне послове (Comité Interministériel du Renseignement - CIR) којим председава премијер, а чланови су министри иностраних и унутрашњих послова, националне одбране и директор Генералне дирекције за спољну безбедност;⁷²²

Обавештајно-безбедносни систем Републике Италије, функција управљања обавештајно-безбедносним системом у Италији је поверена политичком органу - *Међуминистарском комитету за обавештајни рад и безбедност (Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza - CIIS)*. Ради се о установи извршне власти, на чијем челу је премијер, а чланови су министри иностраних и унутрашњих послова, одбране, правде, финансија и индустрије. По потреби, у његовом раду учествују и други министри, директори обавештајно-безбедносних организација, високи државни функционери или експерти за одређена питања. Као саветодавно-политички и надзорни орган италијанске владе, CIIS је задужен за: утврђивање генералних смерница и пружање савета обавештајним и безбедносним службама; давање оцена о стању безбедности, као и спољнополитичким активностима које се односе на питања безбедности Републике Италије; и политичку контролу деловања обавештајних и безбедносних служби у Италији.⁷²³

Обавештајно-безбедносни систем Републике Грчке, на челу система националне одбране и обавештајно-безбедносног система Грчке налази се *Савет за спољну политику и националну безбедност (ΚΥΣΕΑ)* грчке Владе. Саветом председава премијер, а његови чланови су и министри националне одбране, унутрашњих и спољних послова, командант оружаних снага, и директор Националне обавештајне службе (*Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών - ΕΥΠ*). Такође, Савет даје процене о међународним политичким кретањима која могу имати утицај на националну безбедност земље,⁷²⁴

⁷²² Види о томе: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 156.

⁷²³ Internet, www.fas.org/irp/world/italy/index.html; Упореди: **Савић**, Андреја, *op. cit.*, стр. 253.; Наведено према, и види о томе: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 174, 175.

⁷²⁴ Види о томе: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 256.

Обавештајно-безбедносни систем Републике Словеније, Савет за националну безбедност (SNAV) представља специјализовано тело Владе задужено за одбрану, националну безбедност и друга питања у вези функционисања система националне безбедности. На челу SNAV је председник Владе, који је уједно и председник SNAV, а чланови су: министри одбране, финансија, правосуђа, унутрашњих и спољних послова, министар без портфеља одговоран европске односе, директор Уреда председника Владе, као и директор SOVA.⁷²⁵ Осим сталних чланова SNAV, у његовом раду учествују и други министри и стручњаци за поједине области, у складу са потребама које утврђује председник SNAV.⁷²⁶

Обавештајно-безбедносни систем Републике Бугарске, *Комисија за националну безбедност, Савет за безбедност*, све информације и процене Савет уступа председнику Републике, председнику Народне скупштине и председнику Владе. Чланови Савета су: председник Владе, министри унутрашњих послова, спољних послова и одбране, начелник Генералштаба бугарске армије и руководиоци обавештајних и контраобавештајних служби.⁷²⁷

Обавештајно-безбедносни систем Републике Хрватске, организација обавештајно-безбедносног система - витални национални интереси Републике Хрватске се пре свега односе на заштиту највиших вредности дефинисаним Уставом Републике Хрватске. Ови интереси уједно представљају и темељне циљеве националне безбедности, схваћене и као стање и као организовани систем (националне безбедности). Највиши витални интерес је дефинисан као опстанак у миру и слободи, и заштита независности, суверенитета и целовитости Републике Хрватске. У циљу реализације овог и осталих виталних националних интереса (економски просперитет, повољно окружење, заштита националних вредности и очување ресурса),⁷²⁸ у Републици Хрватској је установљен јединствен систем

⁷²⁵ Исто, 3. член.; Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 425.

⁷²⁶ Види о томе: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 425.

⁷²⁷ Наведено према, и види о томе: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 391.

⁷²⁸ Види о томе шире у: **Tatalović**, Siniša, "Nacionalni interesi i nacionalna sigurnost Hrvatske". - U: *Međunarodne studije*, Vol I. (2000), br. 1, str. 53-64.; Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 448.

безбедности, на основу дефинисане одбрамбене политике и стратегије националне безбедности. *Vijeće za nacionalnu sigurnost* - Чланови *Vijeća za nacionalnu sigurnost* су председник Републике, председник Владе, члан Владе задужен за националну безбедност, министри одбране, унутрашњих послова, спољних послова, правосуђа, као и начелник Главног стожера оружаних снага Републике Хрватске.⁷²⁹

Обавештајно-безбедносни систем Руске Федерације, највиши државно-политички орган задужен за националну безбедност је *Совет безбедности РФ*⁷³⁰ (разматрање питања унутрашње, спољне и војне политике РФ у области безбедности, стратешке државне економске, социјалне и еколошке политике и проблема, као и других видова безбедности; 3/ координација разраде стратегије у области унутрашње, спољне и војне политике РФ, и доношење процена о унутрашњој и спољној угрожености виталних безбедносних интереса РФ у сарадњи са Врховним саветом РФ;

У састав Савета улазе: председник, секретар, стални чланови и чланови Савета. Председник Савета је по функцији председник РФ. У оквиру сталних чланова Савета, а на основу функција које обављају, улазе: заменик председника РФ, први заменик председника Врховног савета РФ, председник Владе РФ, и секретар Савета безбедности. Чланови Савета могу бити руководиоци федералних министарстава: економије, финансија, спољних послова, правосуђа, одбране, унутрашњих послова, безбедности, екологије, природних ресурса, и здравља, као и друга лица која самостално предложи председник РФ у сагласности са Врховним саветом РФ.⁷³¹

За формулацију и координацију одбрамбене политике Руске Федерације задужен је *Совет одбране*, основан у јулу 1996. године у оквиру председничког уреда. Основни задатак је да саветује председника о свим значајним питањима везаним за доношење одлука које се тичу руских оружаних снага и доктрине одбране земље. Његови чланови су: председник РФ, председник Владе, министри одбране, унутрашњих и спољних послова, секретар Савета безбедности, начелник

⁷²⁹ Види о томе: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 449.

⁷³⁰ Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 284.

⁷³¹ Наведено према: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 285.

Генералштаба оружаних снага, и директори најзначајнијих обавештајних и безбедносних установа РФ (СВР, ФСБ, ГРУ, и др.).⁷³²

4.5. Дипломатска и конзуларна представништва (дипломатија свих врста, конзуларни представници и њихови сарадници, дипломатско особље)

У односу Министарства спољних послова и дипломатских представништава, може се рећи да министарство спољних послова⁷³³ „које је у савременим државама надлежно, између осталог, и за управљање и усмеравање дипломатском службом, размерно је доста касније установљено као део државног апарата, тј. три века након појаве сталних дипломатских представништава.“⁷³⁴

У делатном смислу, „основне принципе, начела и оквире дипломатије утврђује највише државно руководство, а Министарство иностраних послова планира, организује, усмерава и остварује увид у рад акредитованих дипломатских представника који су преовлађујући реализатори задатака.“⁷³⁵

Наиме, када поредимо појмове спољне политике и дипломатије, најпре се може рећи да је спољна политика шири појам и да „подразумева свеукупну активност државе у односима са другим државама и међународним организацијама као најважнијим субјектима међународних односа и међународног права, мотивисану и детерминисану властитим интересима и објективним могућностима у сагласности са укупним међународним положајем у којем се држава налази“.⁷³⁶

Дипломатија се у овом контексту више односи на онај део спољне политике који се

⁷³² Види о томе: **Савић**, Андреја, (и др.), *op. cit.*, стр. 285.

⁷³³ Ово је најчешћи назив (на пример Француска, Русија, Кина, Србија итд), мада су присутни и други називи попут Државни секретаријат (САД), Канцеларија за спољне послове и послове Комонвелта (Велика Британија), Одељење за спољне послове и трговину (Аустралија, Барбадос, Кореја), и сл. Види у: **Berridge**, Geoff R., *Diplomacija: Teorija i praksa*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004., стр. 8.

⁷³⁴ Види у: **Berridge**, Geoff R., *op.cit.*, стр.5.; О пореклу и развоју, структури и организацији министарства спољних послова, види у: **Berridge**, Geoff R., *op.cit.*, стр. 5-13.

⁷³⁵ **Мишовић**, Слободан, Милоје, Цветковић, Дипломатска шпијунажа, у: *Зборник радова 2003*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003., стр. 93.

⁷³⁶ **Mitić**, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 1, 2.

односи на реализацију, остваривање.⁷³⁷ Самим тим под појмом „спољна политика“ подразумевамо два одвојена политичка процеса, од којих се први односи претежно на активност на доношењу политичких одлука којима се спољна политика утврђује (креира) од највиших државних органа сагласно уставу земље, док би други процес подразумевао дипломатске активности којима се реализују, односно остварују донете одлуке о спољној политици, а што је задатак дипломатије.⁷³⁸ Ови процеси нису одвојени и независни, већ напротив, и субјекти креирања и реализације су у узајамној вези, а дипломатија се налази у центру, па тако „иницијативу за доношење одлука предлаже дипломатска служба државе или министар иностраних послова као шеф одређеног ресора владе, а у другом као старешина министарства као органа државне управе надлежног за остваривање спољне политике. Овај орган управе најчешће припрема и образлаже одлуке које доносе највиши државни органи. На другој страни, личности које заузимају највише државне функције односно учествују у доношењу спољнополитичких одлука могу, у оређеним случајевима, бити и реализатори спољне политике када делују у својству одређених специјалних (*ad hoc*) мисија“.⁷³⁹

У оквиру система спољне политике су органи за вођење међународних односа, који су се са правне тачке гледишта делили на унутрашње и спољне.⁷⁴⁰ У унутрашње спадају „шефови држава, влада и министри иностраних послова, народно представништво у појединим земљама, а у спољне сталне дипломатске мисије, специјалне мисије и конзули“.⁷⁴¹ Овде се могу убројати и представници при међународним организацијама,⁷⁴² а један од облика је и дипломатија на врху.

⁷³⁷ **Mitić**, Miodrag, *op. cit.*, str. 1, 2.

⁷³⁸ Упореди и види у: **Mitić**, Miodrag, *op. cit.*, str. 1, 2.

⁷³⁹ **Mitić**, Miodrag, *op.cit.*, str. 1, 2.

⁷⁴⁰ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 144, 145.

⁷⁴¹ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 144, 145.

⁷⁴² У односу на двостране (билатералне) односе међу државама, мултилатерална дипломатија има одређене специфичности. Најпре, реч је о великим конференцијама, округлим столовима, смењивању говорника, јавности и сл. Обзиром да је реч о јавном наступу на међународном нивоу (пре свега у Генералној скупштини УН) поједини аутори тврде да је то минус по „дипломатско преговарање, цењкање, маневрисање и постизање компромиса, што се све заједно поставља као пледоаје за модерну дипломатију. Вилсонова идеја јавне дипломатије управо у мултиполарности добила је свој сталан траг, који већ годинама улази у скуп карактеристика модерне дипломатије“.

Дипломатија је значајан инструмент спољне политике, и њен циљ је „унапређење и заштита националних интереса, остварење једног одређеног политичког правца, решавање евентуалних спорова, отклањање погрешних представа о земљи. Једном речју, дипломатским каналима остварује се спољна политика. При томе улога апарата који дејствује у спољној политици није само административне природе; тај апарат има веома разноврсне задатке. Од њега се тражи прецизна процена ситуације у свету или другој земљи, како би надлежни политички органи могли заузети и дефинисати свој став“.⁷⁴³ За функционисање дипломатије битна су правила и процедуре међународног права, у чијим оквирима се одвија ова делатност, и то кроз форме као што су „посете и разговори, преговори, преписка, закључење споразума, а за све то потребан је широк фонд знања“.⁷⁴⁴

Улога дипломатских представништава у систему спољне политике је у томе што омогућавају „редовно одржавање контаката између држава, било да је реч о комуницирању с дипломатским представницима властите земље у иностранству, било пак о комуницирању између министарства спољних послова и страних дипломатских представништава акредитираних у земљи. Та двострука веза олакшава брзо преношење порука и њихово правовремено уручивање оним ресорима којима су намењене“.⁷⁴⁵

Амбасадор се налази на челу дипломатске мисије, и извршава следеће задатке: „репрезентовање властите државе, преговарање, информисање властитог министарства спољних послова, те заштита интереса и права властитих грађана“.⁷⁴⁶ Међутим, у новије време улога амбасадора је смањена, имајући у виду промене у брзини и комуникацијама у међународним односима, што се посебно одражава „на пољу вођења међународних преговора“,⁷⁴⁷ обзиром да се за поједина

Упореди и види у: **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 120.

⁷⁴³ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 147.

⁷⁴⁴ **Аврамов**, Смиља, Миленко, Крећа, *op. cit.*, стр. 147.

⁷⁴⁵ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 46-48.

⁷⁴⁶ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 46-48.

⁷⁴⁷ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 46-48.; Холсти каже да амбасадор који би да буде „успешан у својим настојањима да утиче на владу код које је акредитован, мора поседовати широк спектар

специфична питања шаљу стручњаци и тзв. специјални изасланици. Поред тога, „у савременим условима амбасадор готово уопште не учествује у стварању спољне политике. Максималан допринос амбасадор може дати у култивисању пријатељских односа и у исцрпном и правовременом обавештавању своје владе о развоју односа у земљи у којој је акредитован. Амбасадор мора увек бити спреман дати прецизне податке и властиту анализу одређене ситуације“.⁷⁴⁸ Наиме, „његово мишљење може се узети као информација с "лица места" и као таква може бити вредна за министарство спољних послова. Но, с друге стране, амбасадор треба бити добро упознат и с развојем односа у властитој земљи да би могао у свакој прилици задовољити интересе различитих саговорника у држави у којој је акредитован“.⁷⁴⁹ Имајући у виду затвореност дипломатске службе, као и „потребу бржег добијања великог броја информација, у таквим мисијама делују и службеници који су задужени за прикупљање специфичних информација обавештајног карактера или специјализовани обавештајци различитог ранга (од саветника и аташеа до возача или домара). Међутим, таква делатност, која прелази нормалне облике добијања информација, правно је неспојива с функцијом дипломатског представништва и најчешће земља приматељица, чим открије такве активности страних дипломата, енергично реагује против њихових носиоца. Ако су посреди земље које имају боље односе или ако су у одређеном тренутку политички односи нарочито важни, такве противмере, које се сведе на изгон дипломата затечених у инкриминисаним делатностима, проводе се дискретно. Но,

знања укључујући економију, технике и пропаганде јавних односа и све врсте политичке анализе. Он у амбасади запошљава неколико стотина специјалиста и секретара.“ Увећањем могућности за директно комуницирање између лидера држава, према коме „функционери и ствараоци политике могу посредно заобилазити традиционалну дипломатију и одржавати директну комуникацију између себе“. Ипак, и овај развој има и поједине мане, „пошто многи председници и први министри нису обучени дипломатским вештинама, али они имају надокнадиву предност која дозвољава оснивачким одговорним функционерима да доносе одлуке на основу њиховог широког ауторитета и помоћу којег заобилазе бирократске отпоре или препреке долазећи до лаке комуникације међу владама“, а и „омогућава им да лично разјасне своја схватања са другим лидером државе“. **Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, p. 187.; **Vukadinović**, у вези с тим каже да све те промене су утицале и на вид односа путем састанака на врху, тзв. самити, који су постали „један од одлика новог дипломатског доба“. „Дипломате који су до недавно имали искључива права преговарања и заступања држава, били су затечени оваквом изненадном праксом састанака на врху највиших челника.“ **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 88.

⁷⁴⁸ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 46-48.

⁷⁴⁹ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 46-48.

ако је политичка ситуација напета, или ако земље немају добре односе, тада се противмере реализурају уз максимални публицитет, како би се политички искористила одређена ситуација“.⁷⁵⁰

Поред дипломатских представника изван земље о чијем се избору води рачуна, такође и у земљи, тј. у средишту министарства спољних послова, треба да буду „заступљени специјалисти различитих профила који познају разна географска подручја те тако могу корисно послужити у регионалним групама или подгрупима у министарству спољних послова“.⁷⁵¹ Ово је битно, јер само добрим избором квалитетних кадрова и у дипломатским представништвима и у средишту министарства, може нормално функционисати спољна политика, где се исправно користе подаци „који долазе с терена“, јер у супротном би могло доћи до последице која би се састојала у доношењу погрешних и „неадекватних спољнополитичких одлука“.⁷⁵²

О значају дипломатско-конзуларних представништава говоре и чињенице о томе да „све државе теже да одржавају сталне билатералне дипломатске односе“.⁷⁵³ Иако има и примера да међу појединим државама нису успостављени стални дипломатски односи, ипак и то се делимично превазилази јер се проналази модус рецимо „тако што се за билатералне контакте користе сталне мисије при међународним организацијама (најчешће при УН)“.⁷⁵⁴ „Стални дипломатски односи успостављају се најчешће посебним споразумима који се закључују између односних држава. Могуће је да се та сагласност постиже и на мање формалан начин. Једном успостављени, стални дипломатски односи трају веома дуго и гасе се само ако се односи између држава у питању битно промене“.⁷⁵⁵

⁷⁵⁰ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 46-48.

⁷⁵¹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 46-48.

⁷⁵² Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike*, *op. cit.*, str. 46-48.

⁷⁵³ Димитријевић, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Тајјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр. 96-101.

⁷⁵⁴ Димитријевић, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 96-101.

⁷⁵⁵ Димитријевић, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 96-101.

„Функције сталне дипломатске мисије могу бити и шире, што зависи од међусобног договора односних држава“.⁷⁵⁶ Што се тиче организације спољнополитичких представништава (дипломатска или конзуларна), државе могу имати и једно и друго, или ако државе рецимо, „немају потребе за успостављањем конзуларних односа, могу се договорити да дипломатска представништва обављају и конзуларне функције (обично у оквиру конзуларног одељења дипломатског представништва).⁷⁵⁷ Или, ако дође до незадовољства у развоју „билатералних односа може се испољити прекидом дипломатских односа, што нужно не доводи и до прекида конзуларних“.⁷⁵⁸

У доњим редовима, говори се о смањеној улози амбасадора и професионалних дипломата у спољној политици у савременом периоду, која је у односу на времена класичне дипломатије очигледно промењена, из више разлога. И поред објективних промена у међународним односима, овом опадању и смањењу улоге и угледа дипломата разлог су дали и сами дипломати. Наиме, пуно је примера када су догађаји погрешно процењивани, када су и извештаји које шаљу дипломате били погрешни, што је утицало и на погрешно обликовање политике.⁷⁵⁹ Овде се може полемисати, јер је питање где су се дешавале грешке, „да ли у лошим извештајима с терена, непримереном третману тих извештаја или пак у политици која није обраћала превише позорности анализама својих дипломата“.⁷⁶⁰ По правилу оцене које шаље дипломата су врло важне за обликовање политике, а и сматра се да владин дипломата је њен најбољи извештач,⁷⁶¹ међутим треба бити и обазрив јер дипломата у свом извештавању може запасти у одређене професионалне деформације. На пример, дипломата може сматрати да ће његово министарство и Влада желети да чују извештаје који ће потврдити њену политику, па дипломата покушава да тако и обликује извештаје, што ће посебно у нестабилним приликама

⁷⁵⁶ **Димитријевић**, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 98.

⁷⁵⁷ **Димитријевић**, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 98.

⁷⁵⁸ **Димитријевић**, Војин, (и др.), *op. cit.*, стр. 101.

⁷⁵⁹ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., стр. 91.

⁷⁶⁰ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, стр. 91.

⁷⁶¹ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, стр. 91.

показати све своје мане.⁷⁶² С друге стране извештају могу бити и обликовани по фрустрираности, лошем пријему и сл., дипломате, тако да он има „толико одбојности према земљи пријема да једноставно сваку прилику користи како би је својој земљи представио као лошу“.⁷⁶³

И најзад, уколико извештаји амбасадора, били они добри, поуздани или не, уколико не наиђу на пажљиву обраду у средишту, неће бити ни корисни ни употребљиви. Па је зато битно да и у средишту буду „врсни познаваоци проблема и који ће моћи изабрати оно што је најважније и проследити то особама или службама које су задужене за реализацију“.⁷⁶⁴

Пошто се у радовима говори о смањеној улози амасадора, као посебни разлози се наводе „спољне околности, промене у међународним односима, нови стил дипломатије на врху“.⁷⁶⁵ „Томе се може додати да је америчка пракса, коју су почеле следити друге земље, увела и тзв. специјалне председникове представнике, на разним конференцијама и скуповима, чиме је улога амбасадора, такође, мања“.⁷⁶⁶

И кадровска политика министарства спољних послова је важна, обзиром да „државе се цене, између осталог, по својим представницима“. Зато је као и некада раније, у 17. веку, када су амбасадори бирани из редова цркве, војске и правника, сада, захваљујући пролиферацији послова и кадрова, избор је постао шири и у одређеним земљама знатно демократичнији.⁷⁶⁷ Наиме, „у модерној дипломатији, особито у САД-у, наступа све више људи из бизниса који постају амбасадори. То је даља категорија непрофесионалаца који покушавају деловати као дипломате“.⁷⁶⁸ Као пример се може навести дипломатија САД, седамдесетих година прошлог века

⁷⁶² Види пример, и о томе у: **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 91.

⁷⁶³ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 92.

⁷⁶⁴ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 92.; Овакав „бирокуратски приступ, који умањује вриједност амбасадоровог рада или уопште не брине о извештајима с терена, био је очигледан у поступању Стејт Департамента према извештајима амбасадора и Амбасаде САД из Техерана уочи пада Шаха. Све оно што је указивало на нестабилност, непопуларност Шаха, његове војске и целокупне државне структуре, Стејт Департамент једноставно није желио чути и ти делови дипломатских извештаја никада се нису нашли на столу државног секретара“. У: **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 92.

⁷⁶⁵ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 93.

⁷⁶⁶ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 93.

⁷⁶⁷ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 93.

⁷⁶⁸ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 93.

када је више од половине амбасадора, било непрофесионалаца, међу којима су били „банкари, трговци, узгајивачи расних коња, милијмери“. До тога је долазило што из жеље председника да им се одужи за подршку на изборима, а иначе се ради о председниковим пријатељима „за које је уверен да ће моћи бранити америчке интересе у свету, а често пута се ради о амбициозним особама којима је посебна жеља постати амбасадором“.⁷⁶⁹ Ово је и у практичном смислу нарочито у скорије време, обзиром на тумачења појединих аутора да се амбасадор сматра неком врстом „дежурног телеграфисте и нема већег значења у односима појединих држава,“⁷⁷⁰ па полазећи од тога да је у времену брзих комуникација и веза смањена улога амбасадора „да у свакој прилици може бити контролисан те да није стога важно да ли је то професионалац или аматер.“⁷⁷¹

Наспр м о њких сх втања и ставо њ, присутни су и ставо њ да је такво мишљење „изразито погрешно и у знатној мери поједностављује место и улогу данашњег велепосланика“.⁷⁷² Може се прихватити да „није суверен као некада, његова овлашћења су тачно одређена и свакога тренутка може бити упознат с новим инструкцијама из своје централе“.⁷⁷³ Међутим, и поред тога не може се потценити његов положај, нити тврдити да није важно ко је амбасадор и дипломата. Вукадиновић наводи пример: „Државни тајник Чарлс Еванс Хугс исправно је тврдио како би било немогуће замислити да се дипломатски представници укину: `Ми се не можемо ослонити на изравне поруке. Ми требамо човека у посебном контакту с другим људима који обављају послове њихове владе`“.⁷⁷⁴ Или, „француски дипломата Јуссеранд био је још одређенији кад је утврдио да искуство показује и да ће то још више доћи до изражаја да никакве „иновације, нити телефони, нити авиони, нити бечичне везе не могу заменити познавање земље и разумевање расположења људи“.⁷⁷⁵ Мишљења ових дипломата су најбољи одговор „свима који су већ утврдили како је дипломатија наводно превладана и како

⁷⁶⁹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 94.

⁷⁷⁰ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 95.

⁷⁷¹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 95.

⁷⁷² Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 95.

⁷⁷³ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 95.

⁷⁷⁴ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 95.

⁷⁷⁵ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 95.

технолошки комуникацијски развој одстрањује и потребу постојања амбасадора као особе која на челу посланства заступа своју земљу и даје обол свим активностима“.⁷⁷⁶

У оквиру улоге дипломатско-конзуларних представништава, и посебно улоге амбасадора, може се извући домет његове улоге у односу на укупан процес спољне политике, који се састоји и у креирању и реализацији. И док се о улози у реализацији не доводи у питање његова улога, дотле је у погледу креирања ствар другачија. Најпре треба поћи редом, и као најважнију у овом погледу дипломатску функцију обавештавање. Наиме, „слање извештаја један је од главних послова амбасадора и дипломата. Извештаји морају бити брзи, тачни, занимљиви, свеобухватни и проверени. Теме су све оно што амбасадор сматра важним и што се односи на развој одређене земље, а посебно на билатералне односе. Од амбасадора се очекује првенствено тачно и брзо извештавање и то је његов главни задатак. Међутим, уз детаљно извештавање, дипломата може дати и своје мишљење, указати на могућности одређеног решења, а свакако самим тим ће утицати и на политику која се ствара.“⁷⁷⁷ Уколико се ради о искусном дипломати, који има своје име и место на дипломатској лествици, а налази се на неком важном или пак изразито критичном месту, његови извештаји ће будити посебну пажњу и биће одмах прослеђена на више инстанце“.⁷⁷⁸ „С друге стране, у делу који се односи на реализацију, сматра се да је амбасадор дужан „сваку смерницу спровести у живот, не показујући најмањим знаком своје слагање, одобравање или пак неслагање. Амбасадор мора знати да је он само извршилац спољне политике и без обзира на његово порекло, политичко или неко друго; величину земље пријема, бројност дипломатског апарата и сл., он остаје само пуки извршилац политике свог министарства“.⁷⁷⁹

⁷⁷⁶ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 95.

⁷⁷⁷ За улогу амбасадора у креирању спољне политике, о квалитетима које треба да поседује успешан дипломата, види у: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 101-113.; О улози амбасадора у креирању спољне политике, види шире: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 91-96.

⁷⁷⁸ Vukadinović, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 103.

⁷⁷⁹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 105.

Може се понекад наићи и на мишљења да амбасадори и дипломати „постају заступници интереса државе пријема, а не државе слања (што су формално и стварно), занемарујући интересе државе коју представљају“.⁷⁸⁰ Ипак, неоправдавајући изузетке, када представници једне државе, из било којих разлога (индоктринираност, утицај, уцена или корупција) потопуно пређу на другу страну, заборављајући своју основну улогу и дужност мора се констатовати да је добар амбасадор не само представник и заступник интереса своје државе и њених грађана пред владом државе пријема, већ и савестан и непристрасан тумач интереса државе пријема код своје владе“.⁷⁸¹ Ово због тога што је амбасадор у таквој позицији да може да разуме који су то стварни интереси државе пријема и до које се границе може ићи у постизању компромиса и евентуалног решења, с обзиром на то да „недовољно уважавање интереса партнера основни је пропуст у предусловима за успешне преговоре и постизање споразума“.⁷⁸² А поред тога, амбасадор је и личност „која може да се супротстави подцењивању интереса државе пријема у `свом табору`, без обзира да ли се ради о несхватању у редовима министарства иностраних послова“,⁷⁸³ „влада, парламента или утицајних опозиционих странака“.⁷⁸⁴ „Пропуштајући да благовремено и отворено укаже «својој страни» на стварне интересе супротне стране, амбасадор ризикује да већ на почетку преговора њихов ток учини неизвесним или често и неуспешним“.⁷⁸⁵

4.6. Органи и организације који делују на реализацији спољне политике у другим областима односа са иностранством

У оквиру овог наслова, може се испитати које промене су у новије време настале у погледу улоге државе и уопште субјеката на спољнополитичком плану. Наиме, питање је, пре свега, места и улоге министарства спољних послова. Бериц с

⁷⁸⁰ Mitić, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 19.

⁷⁸¹ Mitić, Miodrag, *op. cit.*, str. 19.

⁷⁸² Mitić, Miodrag, *op. cit.*, str. 19.

⁷⁸³ Mitić, Miodrag, *op. cit.*, str. 19.

⁷⁸⁴ Mitić, Miodrag, *op. cit.*, str. 20.

⁷⁸⁵ Mitić, Miodrag, *op. cit.*, str. 20.

тим у вези каже: „Тешко је рећи да ли и у данашњим условима министарство спољних послова има исто такву значајну улогу какву је имало до недавно, пре свега мислећи на ексклузивност у вршењу спољних послова. На пример, САД, поред Државног секретаријата, имају још мноштво државних агенција различитог карактера а које врше своје активности изван САД, што се они често називају спољнополитичком заједницом.⁷⁸⁶ Наиме, ресори трговине, саобраћаја, одбране, финансија, економије, централних банака, екологије, данас су итекако укључена у спољне односе, и то не само преко министарства, и не само са својим парњацима у другим државама, већ и осталим субјектима“.⁷⁸⁷

Према томе, осим министарства спољних послова које има водећу улогу у процесу и креирања и реализације спољне политике, у овом процесу извесну улогу имају и друга министарства, пре свих „министарства за финансије и за одбрану“.⁷⁸⁸

Вукадинивић сматра да „због појачане улоге коју има у данашњем свету, војска је важан део државне организације, па се њен глас све више чује и приликом постављања и реализације планова спољнополитичког деловања“.⁷⁸⁹ Овде се ради и о карактеристичном споју интереса „економско-политичко-војне природе ("војно-индустријски комплекс")“, и то се, посебно у случају великих сила одражава и на спољну политику. Наиме, сматра овај аутор, „врло тешко било би данас замислити и једну озбиљнију одлуку спољнополитичког карактера, нпр. неке суперсиле, а иза које не би стајала и војна сила, било као потенцијални ослонац, било као отворено присутна снага“.⁷⁹⁰

„У бројним радовима који третирају спољну политику понекад се наводи да обавештајне службе (нпр. ЦИА) активно учествују као креатори у стварању спољне политике. Иако је рад тих служби, нарочито у великим земљама, у знатном порасту и поприма различите облике, ипак нам се чини да је тешко генерализовати. Сасвим је специфичан, пример, улога ЦИА-е, што не значи да

⁷⁸⁶ Види у: **Berridge**, Geoff R., *Diplomacija: Teorija i praksa*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004., стр. 14.

⁷⁸⁷ О случају у САД, види шире у: **Berridge**, Geoff R., *op. cit.*, стр.14, 15.

⁷⁸⁸ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., стр. 48.

⁷⁸⁹ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, стр. 48.

⁷⁹⁰ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, стр. 48.

свака организација такве врсте има иста права и могућности акције. Пре би се могло тврдити да већина обавештајних служби има властите акцијске планове, који понекад имају изразито спољнополитичко значење, али је тешко утврдити јесу ли оне аутономног карактера или су саставни део опште спољне политике одређене земље. У годинама хладног рата било је евидентно да су се обе стране користиле обавештајним службама и у спољнополитичкој делатности, те да су у појединим ситуацијама шефови тих служби увелико утицали на укупност спољне политике.

Стога бисмо могли закључити да данашње обавештајне службе, уз неке изузетке, делују више као помоћни органи који су кадри реализовати одређене потезе што могу имати међународно значење. Међутим, оне ипак већином нису у позицији да самостално делују у процесу стварања спољне политике“.⁷⁹¹

У остале субјекте који учествују у спољној политици, поред државних институција, органа, могу се убројати и извесне „приватне међународне везе“ које „могу имати битан утицај на међународну политику.“⁷⁹² Према Легу, ове везе могу се остваривати и кроз приватно путовање грађана, трговину и сл.⁷⁹³ Наиме, „грађани, приватно такође чине велику услугу ширењем знања о њиховој земљи у другим земљама, делећи идеје и технологије и стварајући више заједничку културу, повећавајући и поверење и смисао за уопштenu идентификацију која може бити неопходна за трајну сарадњу са владом. Приватне међународне организације као што су цркве, трговачке заједнице, група младих спортских асоцијација, културних организација, пословних сарадњи- такође играју важну улогу у пробијању баријере између држава и стварањем потреба и притиска за већом сарадњом између влада“.⁷⁹⁴

У складу са овом тврдњом, Лег даље наводи, да треба одбацити сваку претпоставку да је спољна политика прерогатива само државних влада. На пример без обзира на моћ владе „контрола над утицајем може бити онемогућена и за

⁷⁹¹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 49.

⁷⁹² Legg, Keith R., James F., Morrison, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971, p. 171.

⁷⁹³ Legg, Keith R., James F., Morrison, *op. cit.*, p. 171.

⁷⁹⁴ Legg, Keith R., James F., Morrison, *op. cit.*, p. 172.

најмоћније владе – утицај књижевности или позоришта, на пример. Концентрисањем на последице више него на статус учесника обезбеђујемо да се не превиде битне међународне интеракције само због тога што су резултати избора направљени од стране приватних лица или организација.“⁷⁹⁵

Кегли и Виткоф наводе да „у Сједињеним државама, на пример, Стејт департамент, Министарство одбране и Централна обавештајне агенција (ЦИА) су кључни учесници у спољнополитичкој машинерији“.⁷⁹⁶ Ипак и поред ових кључних субјеката, и други органи попут министарства финансија, трговине и пољопривреде, и сл. учествују у специфичним областима спољних односа САД.⁷⁹⁷

Вукадиновић сматра да је на основу бројних промена у последње време, у бројним областима, дошло до тога да су широке масе „схватиле значење спољне политике, која им је и по свом садржају и по конкретним манифестацијама постала много ближа“.⁷⁹⁸

Такође, „опсег међународних веза и контаката толико се повећао и мултиплицирао да данас увелико премашује традиционалну делатност министарства спољних послова“.⁷⁹⁹ Зато се може и говорити и о осталим субјектима спољне политике, феномену простирања и сл. Наиме, сада спољнополитичку делатност врше „готово сви *владини представници*; велик део *чланова парламента*; *вође политичких странака*; и то без обзира на то јесу ли на власти или у опозицији; *представници индустријских и трговачких кругова*; *представници оружаних снага и шефови обавештајних служби*. Иако је степен њиховог ангажовања различит, они су ипак увелико проширили круг спољнополитичких актера“.⁸⁰⁰ Осим владиних представника, ту су и други недржавни, попут великих монопола на пример. Наиме, ови монополи „не

⁷⁹⁵ Eugene J., “The Concept Foreign Policy”, у: Hanrieder, Wolfram F. (ed), *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 285.

⁷⁹⁶ **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004., str. 145.

⁷⁹⁷ Упореди: **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *op. cit.*, str. 145.

⁷⁹⁸ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 26.

⁷⁹⁹ **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 26.

⁸⁰⁰ **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 26.

задовољавају се само деловањем државног апарата који би требао заступати и остваривати њихове међусобне интересе. Они стварају своја посебна надлештва за спољне послове који воде сложеној мрежу њихових иноземних подuzeћа и филијала, те траже могућности деловања на међународном плану. У случају потребе, ти актери директно ступају у контакт с државним органима како би реализовали или сачували своје интересе. Та специфична међународна делатност мултинационалних компанија, управо због њихове велике снаге и све веће разгранатости, постаје велика опасност за даљи развој међународних односа, и то посебно на подручјима земаља у развоју, где се сасвим јасно осећају тенденције појачаног и безобзирног мешања у унутрашње послове суверених држава“.⁸⁰¹

Осим њих, „порасло је и значење спољне политике у политичком животу унутар државе. У борби политичких странака за реализацију њихових програма обично постоје значајне специфичности у погледу третирања националне спољне политике“.⁸⁰²

И, „привредни кругови, такође, све више пажње поклањају спољној политици, јер од њених акција зависи успешност одржавања њихових позиција и опсег даље пенетрације на нова тржишта“.⁸⁰³

⁸⁰¹ Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike, op. cit.*, str. 26.

⁸⁰² Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike, op. cit.*, str. 26.

⁸⁰³ Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike, op. cit.*, str. 26.

Поглавље IV

ФУНКЦИОНАЛНИ ОДНОС СИСТЕМА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

1. Однос спољне политике и националне безбедности државе у процесу креирања одлука

1.1. Креирање спољне политике

И у процесу креирања одлука, при чему се у литератури често могу срести и други називи, попут термина доношење одлука, које се односе на спољну политику и националну безбедност, постоји однос међусобног преплитања, као што је и у другим сегментима ове две научне области, система и функције државе. Како су системски у највећем обиму везане за извршну власт у држави, у процесу креирања одлука који се подразумева, у складу са потребом учествовања у међународним односима и потребом заштите државних интереса/вредности, осим засебности долази и до међусобне повезаности у процесу креирања одлука за оба система, а с тим у вези неминовно је да се ове функције обављају на бази одговарајућих одлука.⁸⁰⁴

Питање је како се у оквирима и једног и другог система креирају одлуке засебно, и какав је њихов међусобан однос у креирању одлука, што би се могло сагледати анализом, најпре улоге коју могу имати субјекти система спољне политике у креирању одлука везаних за систем националне безбедности, и обратно, као и, у вези са тим, индикатора о утицају који може бити, да ли међусобно мањи или већи, из система националне безбедности на креирање одлука за спољну политику, или обратно, из система спољне политике на креирање одлука за националну безбедност.

⁸⁰⁴ Овде је акценат на креирању одлука које се доносе у оквирима ових система, и њиховом међусобном односу, и на бази којих системи делују извршно (на основу правно-обавезујућих аката којима су и дефинисани системи и њихова делатност), а не на одлукама при доношењу правно-обавезујућих аката који се односе на ова два система. Наиме, „у данашњем свијету..., те су одлуке и акције, дакако, бројне и разнолике, непрекидно се одвијају на најразличитијим међународним разинама и у њима судјелује велики број различитих актера.“ **Vukadinović, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., стр. 51.**

Најједноставније, креирање одлука у систему спољне политике је: „оцена тренутне ситуације коју проводи актер спољне политике.“⁸⁰⁵ По Франкелу, креирање одлука је „процес који резултира актом воље особе које изабиру између двије или више могућности“.⁸⁰⁶

„Проф. Иво Висковић дефинише појам "креирања спољне политике" као "вид политичког процеса испољеног кроз низ активности којима се интереси основних друштвених група политичким разрешавањем на нивоу државе претварају у правно-политички обавезне акте о циљевима и/или средствима спољне политике“.⁸⁰⁷

Објашњавајући да се једном усвојена политика не мења тако лако, Вукадиновић говори да „у дањашњој ситуацији брзог одвијања контаката, постојања бројних облика комуникација, глобалности спољне политике, и понекад, избијања непредвидивих догађаја, од сопљнополитичких актера не може се ни очекивати прецизно формулисање свих спољнополитичких циљева, поготово када је реч о земљама које већ имају уходану традицију деловања, које су везане одеђеном праксом своје спољне политике или значајним савезничким односима. Поново дефинисање и редефинисање спољнополитичких циљева задире у шири склоп опште политике одређене земље. Промене у правцу новог дефинисања циљева могу настати ако су по среди становити нови догађаји, које је потребно узети у обзир на темељу преузетих међународних обавеза, или пак у случају друштвеног уређења, када се заједно са мењањем укупне политике мењају и темељни спољнополитички циљеви“.⁸⁰⁸

Међутим овај претходни став се не може узети као коначан, јер с друге стране „евидентно је да државе у својој спољнополитичкој делатности често мењају смерове акције и циљеве деловања, што је такође карактеристично за динамична збивања на међународном плану. Колико год се ти циљеви и правци

⁸⁰⁵ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, стр., 51.

⁸⁰⁶ Наведено према: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, стр. 53.

⁸⁰⁷ Visković, Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD*, магистарски рад, Факултет политичких наука, Београд, 1979., стр. 131.

⁸⁰⁸ Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Политичка култура, Загреб, 2005., стр. 95.

чинили фикснима, они су ипак флуидно постављени и у пракси бивају мењани, допуњивани и кориговани, што поново потврђује релативну сталност спољнополитичких циљева у међународном окружењу. Те се промене могу посматрати на различите начине, било да се анализирају промене унутар међународног система које изазивају такве модификације циљева, или пак да се анализирају начини стварања спољнополитичких циљева. Управо у процесу стварања спољне политике формулишу се њени циљеви и у тој фази ангажовани су спољнополитички креатори који на темељу својих перцепција, замисли, ставова, вредности и веровања формулишу спољнополитичке циљеве у процесу одлучивања“.⁸⁰⁹

„У формулисању спољнополитичких циљева низ различитих фактора утиче на избор одређених алтернатива, те се стога и концепт дефинисања ситуације појављује у сваком спољнополитичком планирању као врло сложен стадијум. У дефинисању ситуације треба захватити све спољне и унутрашње услове те историјске и савремене одреднице акције које креатор спољне политике сматра значајнима за разматрање појединог спољнополитичког питања“.⁸¹⁰

Вукадиновић разврстава факторе који утичу на спољну политику на субјективне и објективне. За субјективне факторе, каже да су различити, а у ову групу би спадали: *„представе, замисли, вредности, те веровања, лични ставови и захтеви* оних особа које креирају спољну политику и бирају циљеве којима ће тежити та политика. О њиховом личном ставу увелико зависи формулација спољнополитичких циљева“.⁸¹¹

У објективне факторе спадају они „који су везани за спољну околину, било да долазе у облику стимуланса за акцију из те међународне средине, било да су део уграђених међусобних системских вредности, или се пак вежу уз могућности спољнополитичке акције одређене државе. Њихова основна везаност уз спољно окружење, као и нешто лакша видљивост с обзиром на њихову манифестацију у међународним односима, омогућава нам да говоримо о *објективним*

⁸⁰⁹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 96.

⁸¹⁰ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 96.

⁸¹¹ Види у: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 97.

факторима“.⁸¹² У објективне факторе спадају: структура и услови деловања држава у међународном систему, национална улога државе, домаћа збивања, способности, опште социјалне вредности, јавно мишљење и специфичне интересне групе, организацијски захтеви, вредности и традиције спољнополитичког апарата“.⁸¹³

Холсти наводи да се треба обратити пажња на више фактора који утичу на креирање (формулисање) спољне политике (дефинисање ситуације) и у вези с тим каже: „за сврхе анализе, можемо рашчланити компоненте било које дефиниције ситуације и испитати оне услове на спољном и унутрашњем плану које се обично сматрају релевантним за формулацију циљева и акција. Циљеви спољне политике и понашање се тако могу повезати са: (1) имицом, вредностима, уверењима и личношћу као и политичким потребама оних појединаца који су одговорни за формирање циљева, одређивање приоритетних циљева, и одређивање акција које су неопходне да би се они постигли; (2) структуром и стањем у међународном систему; (3) домаћим потребама (4) националним ставовима и понашањем; (5) општим друштвеним вредностима, јавним мњењем, интересима специфичне групе; и (6) организационим потребама, вредностима и традицијом. Релевантност ових фактора ће у великој мери зависити од индивидуалних ставова, судова и сврха креатора спољне политике“.⁸¹⁴ Он наводи следеће факторе: „лични погледи (представе), ставови, вредности, уверења и личне потребе, доктрине и идеологије, аналогичне, структура међународног система, вредности унутар система, и стање у другим земљама као елементи дефиниције ситуације - утицај системских вредности, домаће потребе, национални атрибути и понашање неке нације као објашњења форми спољне политике - типови режима, величина државе, ниво развоја, циљеви спољне политике, одлуке и мере као функција јавног мњења - односи између притиска јавности и званичних одлука, бирократске потребе, вредности и традиција“.⁸¹⁵

⁸¹² Види у: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 97.

⁸¹³ Види у: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 95-114. (str. 97.); Упореди: **Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, pp. 365-379.; 379-408.

⁸¹⁴ Види шире у: **Holsti**, Kalevi J., *op. cit.*, p. 366.

⁸¹⁵ Види шире у: **Holsti**, Kalevi J., *op. cit.*, pp. 365-379.; 379-408.

Моделски наводи да се спољна политика може описати „као резултанта четири променљива елемента, а то су: power-input (моћ улаз), power-output (моћ излаз), интереси и циљеви“.⁸¹⁶ Када се томе додају спољне детерминанте, на пример у облику спољне политике других држава, онда се може извући закључак да у основне одреднице спољне политике спадају: „1) њена четири елемента – power-input, power-output, интереси и циљеви, и 2) спољна политика других држава.“⁸¹⁷

Резимирајући овакво одређење елемената спољне политике, Моделски сматра да: „Ако је спољна политика одређена са своја четири елемента и са спољном политиком других држава, онда промена једног од ових елемената или промена у спољној политици других држава“⁸¹⁸ утичу на промену у тој спољној политици.⁸¹⁹ „Даље, пошто су спољне политике других држава такође одређене са четири елемента, може се рећи да се спољна политика мења као резултат промена или њена четири елемента или елемената спољних политика других држава. Анализа спољне политике је анализа узрока и последица промена елемената спољне политике“.⁸²⁰ Обзиром на могуће промене у сваком од наведених елемената, Моделски образлаже интерну и екстерну међузависност, и интерно и екстерно усаглашавање. Наиме, „ако спољна политика пролази кроз промене, није довољно да један од њених елемената буде промењен; и остали елементи се такође морају променити. Може се рећи да се промена у спољној политици дешава само када сви елементи спољне политике буду прилагођени променама једног елемента“. Разлика између „интерне и екстерне међузависности елемената спољне политике“ је у следећем: „*Интерна међузависност* је међузависност четири елемента спољне политике једне државе. Због интерне међузависности, промена у једном елементу

⁸¹⁶ **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, p. 100.

⁸¹⁷ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 100.; Две групе детерминаната не јављају се као потпуно искључиве. Посебно, неки од спољних интереса и излаза моћи једне државе могу у исто време бити циљеви и излази моћи друге државе (отуда, војна помоћ је излаз моћи за даваоца и улаз моћи за примаоца). Али, ово преклапање концепата не сме бити конфузно. Нужност прављења разлике између спољне политике једне државе и политика других држава услед тога није ништавна.; Наведено према: **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 100.

⁸¹⁸ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 102.

⁸¹⁹ Упореди: **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 102.

⁸²⁰ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 102.

спољне политике праћена је прилагођавањем осталих трију елемената те спољне политике. Процеси којима промена једног елемента проузрокује промене остала три елемента исте спољне политике, могу се назвати *интерно усаглашавање*“.⁸²¹ Са друге стране, „*екстерна међузависност* је међузависност свих спољних политика. Због екстерне међузависности, промене у једној спољној политици утичу на друге спољне политике. Процеси којима промена једног елемента спољне политике проузрокује модификације у спољној политици других држава, могу се назвати *екстерно усаглашавање*“.⁸²²

С тим у вези, спољна политика, наводи овај аутор „биће у равнотежи ако су сва четири њена елемента усклађена међусобно (интерно), и са спољном политиком других држава (екстерно)“.⁸²³ На основу бројних софистицираних истраживања спољне политике,⁸²⁴ заступа се став да „циљеви треба да буду одређени у светлу расположиве моћи за њихово спровођење, да интереси треба да буду повезани са ресурсима који су им опредељени, и да циљеви треба да буду строго ограничени националним интересом“.⁸²⁵ У складу са наведеним, најубедљивије је ову тезу објаснио „Walter Lippman у својој књизи *U.S. Foreign Policy*“.⁸²⁶

Моделски је доказивао да „промена у једном елементу који чини спољну политику покреће процес који води променама у осталим елементима спољне политике“.⁸²⁷ Он поставља питање и тражи одговор о следећем: „које акције треба

⁸²¹ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 105.

⁸²² **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 105.

⁸²³ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 106.

⁸²⁴ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 106.

⁸²⁵ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 106.

⁸²⁶ „Теоретски фокус овог рада је очигледан заједнички принцип свих спољних политика је принцип да се у спољним односима, као и у свим другим односима, политика формира само када се обавезе и моћ доведу у равнотежу...; Без принципа контроле да држава мора одржавати своје циљеве и моћ у равнотежи, њихову намену повезану са њеним средствима и њена средства једнака намени, њене обавезе повезане са ресурсима и њене ресурсе адекватне њеним обавезама, немогуће је размотрити све у вези спољних односа . . . Спољна политика се састоји у стварању равнотеже са довољно моћи у резерви, државних обавеза и државне моћи. Стална преокупација правих државника јесте да остваре и одрже ову равнотежу...; државник јаке државе може уравнотежити њене обавезе на високом или ниском нивоу. Било да управља пословима Немачке или пословима Швајцарске он мора довести средства и циљеве у равнотежу. Ако то не чини, ићи ће путем који води ка пропасту“. *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston: Little, Brown and Company, 1943), pp. 6, 7, 9 i 10.“ Наведено према: **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, p. 114.

⁸²⁷ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 115.

предузети у промени једног елемента спољне политике а да се не уздрма унутрашња равнотежа те спољне политике? Одговор је: остала три елемента те спољне политике морају да се прилагоде тој промени, или у супротном та политика мора да буде преиначена“.⁸²⁸ Када је реч о утицајима споља, он каже: „Спољашње прилагођавање, је једно од поглавља у причи човекових покушаја да контролише своју околину и да себе адаптира томе. У случају спољне политике, околина се састоји од спољних политика других држава. Политичари траже да утичу на понашање других држава, али нису свемогући чак и ако управљају светском моћи.“⁸²⁹

У вези са утицајем према спољној политици других држава, наводе се две ситуације, и то, у првом случају говори се о мењању интереса креатора политике, а у другом, о мењању самих креатора политике.

Када је о првом случају реч, тј. о мењању интереса креатора политике, најпре се наводи то да „Владе служе као посредници између своје заједнице и спољашњег света. Друге државе се користе овом чињеницом и настоје да утичу на креаторе политике, тако да они сами спроводе промене у захтевима свог друштва. Функција политичара није само да региструју и имплементирају интересе своје заједнице, већ и да их воде и помажу им у формулисању тих интереса; политичари имају свој скуп сопствених интереса које треба узети у обзир. Ово политичарима даје извесну слободу деловања у обликовању спољне политике,» и тиме се «дипломатија служи да би изменила интересе једног друштва».⁸³⁰ Начини на које се могу изазвати промене у интересима креатора политике, могу бити преговори дипломатских представника или лични контакти између политичара разних земаља.⁸³¹ Ове контакте одликује приватност, тајност «(као они на Јалти 1945.)», мада постоје и писани облици попут споразума и конвенција, кодификација интереса, и неопходно је да стране постигну компромис.⁸³² За креаторе политике је посебно важно да њихов народ прихвати промене и смањење интереса које резултира из тих компромиса, и у овом смислу је ратификација начин преко кога се извршава

⁸²⁸ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 116.

⁸²⁹ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 126.

⁸³⁰ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 133.

⁸³¹ Упореди: **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 133.

⁸³² Упореди: **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 133.

овај задатак, што је посебно значајно за креаторе и представља успех у добијању пристанка свога народа за резултат који је постигнут.⁸³³

У другом случају, када је реч о мењању креатора политике, ради се о томе да се не испуњавају само тако што ће се креатори политике друге државе натерати да мењају своје интересе, већ се ради о замени самих креатора политике.⁸³⁴ Сматра се да овај други начин – мењање самих креатора политике, је «коренитији» начин мењања интереса, него што би то био «покушај да се стари политичари натерају да измене своје позиције,»⁸³⁵ из много разлога. Ипак, иако би замена оних тврдокорних политичара који тешко да ће променити свој став, према замени њих самих, поједноставила односе између односних држава, «то такође изазива напетост у односима између нових креатора политике и њихове унутрашње заједнице. Мешање споља од стране владе изазива озлојеђеност, а новој влади може бити тешко да освоји поверење народа.»⁸³⁶ Најзад може се рекапитулирати „да једна држава може изменити ток политике друге државе мењањем или њених интереса, њеног уноса моћи, циљева или давања моћи. Такође показано је на који тачно начин спољна политика једне државе може бити под утицајем спољне политике друге државе».⁸³⁷

За разлику од пожељног процеса креирања, које наводи Моделски у својој анализи, као и мишљењима разних аутора о фазама у процесу креирања, тј. спољнополитичког одлучивања, овде је реч о томе да редослед и фазе креирања спољне политике и доношења одлука, некада, а посебно у кризним ситуацијама, не могу тећи по свим фазама, већ се тражи од одлучилаца да брзо реагују, указујући тиме на особине лидера, његове ставове, замисли и сл... С тим у вези Вукадиновић наводи пример, у САД, још из 1964. године, (при чему је у новије време увелико динамичнија међународна активност него тада) где се „према сведочењу бившег америчког државног службеника Дина Раска (Dean Rusk), State Department је у његово време свакога дана примао око 1300 депеша у којима су америчка

⁸³³ Упореди: **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 133.

⁸³⁴ Упореди: **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 133.

⁸³⁵ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 134.

⁸³⁶ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 134.

⁸³⁷ **Modelski**, George, *op. cit.*, p. 148.

представништва широм света слала информације и тражила смернице или дозволе за доношење одређених одлука“.⁸³⁸ Он даље анализира могућности да „државни службеник успе погледати од 20 до 30 телеграма на дан.., да, с друге стране, State Department сваког дана шаље до 1000 телеграма у којима се америчким мисијама у свету означавају циљеви и дају смернице за њихово извршавање. Од тог великог броја државни службеник успе видети пет-шест телеграма, док амерички председник прегледа два-три текста“.⁸³⁹ Када је реч о оваквој ситуацији, „када врховни креатори због објективних разлога више нису близу директних извора информација, они на становити начин постају жртве својих саветника, поједностављивања, предрасуда, укоренењених ставова, процедуралног деловања и дипломатске организације“.⁸⁴⁰

Међутим, наводи овај аутор, „савремени развој међународних односа, кад су умногоме скраћене релације међународног комуницирања, испуњен је низом нових карактеристика које на становити начин елиминишу могућности деловања организацијских вредности. Посебно то долази до изражаја у кризним ситуацијама, када треба врло брзо реаговати и када не постоји могућност укључивања или консултовања бирократског апарата. Одлуке се доносе у најужем саставу, нема времена за консултације, припреме позицијских оцена, анализе ситуације и тражење неких аналогја с прошлим деловањима. Хитност постаје главни елемент дефинисања ситуације, одлуке се доносе на темељу постојећих информација, понекад и непроверених гласина и мишљења саветника на највишој разини. У таквим тренуцима пресудни су индивидуални ставови, вредности, веровања и претпоставке које има креатор спољне политике и од тога зависи дефинисање ситуације, избор средстава и назнака њихове реализације“.⁸⁴¹

У складу са тим, Вукадиновић наводи премисе, које се тичу спољнополитичких акција, а то су: прва, „што је критичнија и хитнија ситуација, мање људи делује у дефинисању и избору циљева спољне политике, те се тада

⁸³⁸ Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 112.

⁸³⁹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 112.

⁸⁴⁰ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 112.

⁸⁴¹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 113.

много лакше рефлектују персонални захтеви, ставови и уверења“;⁸⁴² и друга: „у процесима који захватају већи круг актера, тј. у нормалном процесу стварања спољне политике постоје веће могућности рефлектовања групних и организацијских интереса, циљева и вредности који се покушавају уградити и у спољну политику“.⁸⁴³

Наиме, „формулисање спољнополитичких циљева врло је сложен и значајан процес у којем се обликују одлуке спољнополитичког креатора, и на темељу чега се приступа стварној реализацији спољне политике одређене државе. У приказу објективних и субјективних фактора утицаја на процес формулисања спољнополитичких циљева дат је најзначајнији део оних елемената који су присутни у свим ситуацијама и у свим срединама“.⁸⁴⁴ Ипак, овде треба и додати и то да неће иста бити ситуација у свим државама, па се стога и немогу извући неке фиксне паралеле, и генерални закључци. Овде су размотрени субјективни и објективни фактори који утичу на процес доношења одлука, и „само детаљна анализа компаративног карактера могла би након испитивања већег броја случајева, потврдити место појединих елемената и њихово опште значење“.⁸⁴⁵

У радовима који сагледавају целокупну теорију спољне политике, као један од делова, везан за теорију креирања спољне политике, се односи и на различите приступе, тј. теоријске моделе креирања. Обзиром на потребе овог рада, за који није потребно детаљније изучавати ову материју, и где се овај део сагледава у оквирима организацијског/институционалног модела креирања спољне политике, могли би само извући ставове неког од аутора.

Између осталих, о различитим приступима креирања спољне политике говори и Вукадиновић, разврставајући теоријске моделе креирања на утицај домаћег политичког система, рационалног актера, организацијско-

⁸⁴² Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 113.

⁸⁴³ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 114.

⁸⁴⁴ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 114.

⁸⁴⁵ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 114.

институционални, модел бирократске политике, елиту на власти, плуралистички модел.⁸⁴⁶

Говорећи о овој теми Вукадиновић каже да је „спољнополитичко одлучивање видљив и битан део спољне политике и стога се управо око тог дела концентришу приступи, школе, правци, модели па у становитом смислу и теорије, које настоје скупити знања и понудити одређену теоријску кохерентност погледа“.⁸⁴⁷ Ово стога јер многи „процес доношења спољнополитичких одлука сматрају најважнијим садржајем спољне политике те се у својим истраживањима највише окрећу том смеру. Тврди се да се у процесу доношења појединих спољнополитичких одлука могу сагледати сви најважнији аспекти који карактеришу поједину политику, те да ни један други елемент нема такво значење као стварање политике“.⁸⁴⁸

„Стога уопште није чудно што су настали приступи и теорије који покушавају расветлити процес доношења одлуке, полазећи од различитих социолошких, политиколошких или психолошких поставки. Неке од њих непосредно се надовезују на теорије које иначе проматрају процес доношења политичких одлука, дакле свих облика одлука: на пољу унутрашње и спољне политике, док се неке друге постављају као искључиве теорије које проматрају спољну политику“.⁸⁴⁹

Наиме, „спољнополитичко одлучивање је центар проматрања спољне политике. С обзиром на правац истраживања и начине посматрања средишта одлучивања, може се говорити о пет различитих приступа спољнополитичком одлучивању: 1) приступ утемељен на рационалном избору; 2) психолошки приступ; 3) институционално проматрање; 4) интеракцијски приступ; 5) системски приступ“.⁸⁵⁰

Као још једну класификацију теоријских модела доношења одлука, наводимо и ону коју даје Бајагић. Он каже да „постојећи теоријско–аналитички модели

⁸⁴⁶ Види шире о различитим приступима креирања спољне политике у: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 56-60.

⁸⁴⁷ Види шире о томе у: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 69.

⁸⁴⁸ Види шире о томе у: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 69.

⁸⁴⁹ Види шире о томе у: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 69.

⁸⁵⁰ М. Лебедева, *Мироваја политика*, Москва, 2003, стр .299-303.; Наведено према, и види шире о томе у: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 69.

процеса доношења одлука класификовани су на основу појединачних схватања, али и на основу одређених мерила, посебно у односу на припадност аутора одређеном "истраживачком правцу" или "групи". Тако су, на пример, аутори модела одлучивања по основу припадности конкретном истраживачком правцу (заступању истог концептуалног оквира) класификовани у следеће групе: 1/ "рационалног избора"; 2/ "input – output модела"; 3/ "практицистичког модела"; 4/ "системског модела"; и 5/ "комбинованих модела".⁸⁵¹

Обзиром да у овом раду преузимамо сагледавање односа према институционалном (организацијском) приступу, може се рећи да је акценат у томе што „институционални приступ изучава посебно државне структуре које се баве процесом припреме, израде и доношења спољнополитичких одлука, посматра понашање апарата при државном врху, истражује улогу парламента, а посебно спољнополитичког одељења, министарство спољних послова, одбране, обавештајних служби и других институција везаних у одлучивање уз прецизну елаборацију састава тих органа посебно тежиште разматрања је на њиховим међусобним односима и на улози коју имају у процесу одлучивања“.⁸⁵²

Наиме, као што је наведено, уз дужно поштовање према наведеним приступима креирања спољне политике, у овом раду ћемо се послужити организацијским моделом.

1.2. Фазе креирања

У овом наслову би могли најпре утврдити и анализирати које су фазе у креирању спољне политике у самом спољнополитичком систему, затим које су

⁸⁵¹ Види шире о теоријским моделима доношења одлука, и различитим приступима креирања спољне политике, и о процесу и фазама спољнополитичког одлучивања (већег броја аутора: (Ричарда Снајдера, Глена Пејца, Џозефа Франкела, Чарлса Ротвела, Харолда Ласвела, Томаса Бревера, Кеглија и Виткопфа, Грејама Алисона, Роџера Хилсмана), види у: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 128-142.

⁸⁵² G. P. Hastedt, *Amerikan Foreign Policiju: Past, Present, Future*, New Jersey 2003, str. 248-253.; C. Hill. *The Changing Politics...*, *op.cit.*, str. 11.; Наведено према: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 71.

фазе у појединим деловима система националне безбедности који имају улогу и у креирању спољне политике, и најзад њихов заједнички однос. Овај први део, фаза у креирању спољне политике, које се односе на процес доношења спољнополитичких одлука из система спољне политике можемо пратити и код страних аутора, у ех југословенској теорији, и код домаћих аутора.

Из стране литературе, размотрићемо гледиште које даје Франкел, користећи се при томе изводима које је описао Вукадиновић.

Наиме, „нивои спољнополитичког одлучивања – у сагледавању стране теорије о спољнополитичком одлучивању, можемо се послужити текстом Вукадиновића, који анализира овај процес који наводи Франкел. Наиме, „у познатом делу *The Making of Foreign Policy*, која се посебно бави анализом доношења одлука, Joseph Frankel се упустио у врло опширно елаборирање фазе доношења одлука. Према њему постоје три битне фазе: 1) Стадијум пре доношења одлуке; 2) избор одлуке; и 3) стадијум одлучивања после доношења одлуке.“⁸⁵³ Вукадиновић овде поредећи са Розенауом сматра да је овај модел који даје Франкел једноставнији, и лакше се може пратити.⁸⁵⁴ Он даље наводи посебне кораке у оквиру фаза. У оквиру прве фазе, *Стадијум пре доношења одлуке* Франкел дели на неколико корака - сегмената. То су: иницијатива, планирање, дефинисање ситуације, предвиђање, улога саветника и савета.⁸⁵⁵ Анализирајући поставке Франкела, кога наводи Вукадиновић, истиче да за разлику од теоријски дефинисаног сложеног процеса креирања и фаза, у пракси се „збивају брзе и изненадне промене и где су актери често затечени неочекиваним догађајима на које треба одговорати адекватним потезима“.⁸⁵⁶ Даље, за планирање сматра се да је то „утврђивање могућег ступња развоја догађаја у будућности.“⁸⁵⁷ „Дефинисање ситуације уско је везано за планирање. Ако постоје одређени планови спољнополитичке активности, установљену ситуацију ће бити лако посматрати у тим оквирима и неће бити потребан посебно велики напор да се спроведе

⁸⁵³ J. Frankel, *The Making of Foreign...*, op. cit., str. 176-193.; Vukadinović, Radovan, op. cit., str. 61.; Види шире у: Vukadinović, Radovan, op. cit., str. 61-68.

⁸⁵⁴ Упореди: Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 62.

⁸⁵⁵ Vukadinović, Radovan, op. cit., str. 62.

⁸⁵⁶ Vukadinović, Radovan, op. cit., str. 62.

⁸⁵⁷ Vukadinović, Radovan, op. cit., str. 62.

вредновање стања. Међутим, ако нема планирања и ако оно није захватило будућа збивања на одређеном пољу, актер се може наћи суочен са потребом журног планирања што већег броја информација и хитног доношења одлуке“.⁸⁵⁸ „Предвиђање је саставни део дефинисања ситуације. Од успешног спољнополитичког актера тражи се да, уз доношење одлуке и планирање, буде кадар не само прикупити све релевантне податке о прошлим збивањима и ступњу тренутног развоја код будућег развоја овде се мисли на стање након доношења одлуке“.⁸⁵⁹ И најзад, као корак у овој првој фази, „улога саветника и савета долази до изражаја у дефинисању ситуације, формулацији очекиваних решења, планирању политике и припреми актуелних предлога. Већ смо истакли да уз актере спољнополитичког одлучивања могу деловати и други механизми, појединци (специјални саветници) или различите институције. Стога ниједан аутор није сам, ни изолован од своје околине, која различитим каналима даје своје мишљење о одређеном спољнополитичком догађају односно о одлуци коју би требало донети“.⁸⁶⁰

Друга фаза је *Избор одлуке*.⁸⁶¹ У овој фази „актер спољне политике одабира алтернативу која постаје његова одлука“.⁸⁶²

Последња фаза код Франкела је „*Стадиј одлучивања после доношења одлуке*.“ Наиме, „И након што је одлука већ донесена и примењена у пракси, актер улаже велики напор у праћење њеног извршења и ефеката које она изазива. Ако се не постигне жељени резултат, актер ће настојати што брже променити своју одлуку, допунити је новим садржајима, или донети нове одлуке које би помогле постизању зацртаног стања“.⁸⁶³ „У раздобљу након доношења одлуке актер има велике могућности брзог праћења реализације својих одлука. У прошлости је актерима требало неколико недеља или месеци да добију извештаје о реакцијама на њихову одлуку. Захваљујући развоју средстава комуникације, данас актер брзо

⁸⁵⁸ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 62.

⁸⁵⁹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 63.

⁸⁶⁰ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 63.

⁸⁶¹ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 63.

⁸⁶² Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 64.

⁸⁶³ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 66.

добија прецизна обавештења о сваком потезу који је предузео, што му омогућава брзу евалуацију и евентуалну корекцију“.⁸⁶⁴

Као вредан „може се навести покушај утврђивања модела процеса доношења одлука“,⁸⁶⁵ који даје Вукадиновић. Схватање Радована Вукадиновића у делу „Теорија вањске политике“, који сматра да „упркос специфичностима којима обилује спољна политика, може се утврдити да се њена суштина састоји у непрестаном доношењу одлука и предузимању акција. Зато се може говорити о континуираном процесу у чијој се првој фази стварају и доносе одређене одлуке, које се након тога реализују у међународној средини“.⁸⁶⁶

„Посматрамо ли одлуку у њеној завршној фази као потпис актера стављен на одређени документ, или пак као ратификацију коју је извршило одговарајуће представничко тело, треба, свакако, имати на уму да је том чину претходио, дуг и сложен пут, те да су при том на разним нивоима били ангажовани различити оцењивачи процеса. С друге стране, поступно заузимање одређеног става и формирање одлуке одвијају се у неколико фаза. Иако су те фазе различите, можемо, настојећи да дамо што једноставнији приказ тог процеса као одређене схеме поступака.“⁸⁶⁷

Например, Вукадиновић наводи да постоји неколико фаза у току поступног заузимања става и формирања одлуке, а то су следеће:

- „-прикупљање и вредновање информација,
- спецификација проблема,
- постављање алтернативног рјешења,
- избор смјера акције,
- координацију различитих инстанци вањскополитичких механизма,
- реализација изабране алтернативе,
- оцјену њезина извршења,

⁸⁶⁴ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 67.

⁸⁶⁵ Бајагић, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 138-142.

⁸⁶⁶ Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 51-54.

⁸⁶⁷ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 51-54.

-укључивање feedbackа у процес доношења одлука како би се пратила успешност или неуспјешност акције“.⁸⁶⁸

У домаћој теорији могу се анализирати схватања која по овом питању имају Димитријевић и Стојановић. Најпре, ови аутори „говоре о следећим фазама процеса одлучивања: 1/ дефинисању спољнополитичке ситуације; 2/ утврђивању циља; 3/ избору спољнополитичких средстава; и 4/ утврђивању спољнополитичких поступака (комбинација средстава и посредника). При томе аутори посебан нагласак стављају на прву фазу – дефинисање ситуације и развијају је у више специфичних подфаза: а/ прикупљање информација; б/ проучавање информација; в/ чување информација“.⁸⁶⁹

Детаљније објашњење овог приступа по фазама, може се дати детаљнијом анализом њиховог схватања. Наиме, аутори Димитријевић и Стојановић најпре наглашавају да, када је реч о првој фази дефинисању спољнополитичке ситуације: „Као и код сваког доношења одлука, потпуна обавештеност је предуслов и темељ добре одлуке. И у спољној политици се без целовите и тачне дефиниције ситуације не зна је ли одлука потребна, каква је одлука потребна и које су околности од утицаја на њено извршење. Отуда сваки субјект међународних односа, а пре свега држава, настоји да стално располаже информацијама које ће користити органи који одлучују о његовој спољној политици“,⁸⁷⁰ тако да се овде може сагледати и улога обавештајних служби у креирању спољне политике.⁸⁷¹

⁸⁶⁸ Види: R.E.Jones, *Analysing Foreign Policy...*, str. 34.; Наведено према: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, стр. 53.; Вукадиновић наводи и друге моделе. Види шире: *op. cit.*, 51-59.

⁸⁶⁹ Опширније види: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 235-245.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 138.

⁸⁷⁰ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 235.

⁸⁷¹ Овде се говори о томе да „тајна обавештајна делатност је наставак отворене обавештајне делатности другим средствима. Докле год државе прикривају део својих активности, друге државе, уколико желе да заснују своју политику на потпуној и исправној информацији, морају настојати да продру кроз тај застор. То неминовно са собом повлачи различита средства и методе. Али колико год та средства била различита, циљ је исти. Ови подаци служе за доношење адекватних одлука у разним областима државне делатности.“ Упореди: Женевски центар за контролу оружаних снага, Обавештајне службе и демократија, у: *Војно дело*, бр. 1, 2003., стр. 70.

„Под обавештајном делатношћу подразумева се сакупљање, обрада и пружање информација према потребама државне управе. За правилно креирање политике и доношење одлука неопходне су адекватне информације и поуздана анализа. Само ако су креатори политике и доносиоци одлука

У фази дефинисања спољнополитичке ситуације, као први корак наводе прикупљање информација. Зато ови аутори констатују да свака држава има обавештајне службе које ће „непосредно упознавати са чињеницама и њихове описе прикупљати за рачун органа који одлучују.“ Они наводе да се прикупљање информација из иностранства може обављати на следеће начине: 1) непосредно, преко дипломатско-конзуларних представништава у иностранству, који су на лицу места, и у добром су положају да изнесу оцене и пренесу то у својим извештајима;⁸⁷² 2) затим, могу се информисати и преко низа других представника у иностранству, попут „нпр. представништва привредних предузећа, студијске делегације политичких странака, новинари, стручњаци техничке помоћи итд“.⁸⁷³ Овакав начин прикупљања информација је непосредан и легалан, не ремете се односи међу државама које знају за овакве активности. Међутим, то може да има и недостатак јер „знајући за постојање лица која се баве информисањем и за ограничења која су им наметнута, страна држава ће сразмерно лако сакрити податке које жели да задржи тајним, или ће посматраче навести да стекну нетачне утиске да би тако заварала државу која преко њих прикупља информације,⁸⁷⁴ а то се пре свега може извести према привременим посетиоцима.⁸⁷⁵ Овде се могу убројати и случајеви када поједини режими, који строго контролишу средства јавног информисања цензуром, забрањују становништву да контактира са странцима, и ограничењем кретања странаца, и сл. Тада су „страни представници само привидно сведоци догађаја: њихови су утисци штури, непотпуни и своде се у ствари на званичне информације“.⁸⁷⁶

довољно информисани о ситуацији у свету и њеном вероватном развоју може се очекивати да доносе добре процене на подручју унутрашње и спољне безбедности, националне одбране и односа са иностранством.“ Упореди: Женевски центар за контролу оружаних снага, Обавештајне службе и демократија, у: Војно дело, бр. 1, 2003., стр. 67.; Ово се испоставља као предуслов, и ту је однос у креирању између система спољне политике и система националне безбедности (у овом случају обавештајно-безбедносног подсистема.

⁸⁷² Упореди: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 236.

⁸⁷³ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 236.

⁸⁷⁴ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 236.

⁸⁷⁵ Упореди и види шире у: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 236.

⁸⁷⁶ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 236.

Следећи начин је посредан, и спада у отворено обавештавање којим се „баве лица и службе који нису у иностранству“.⁸⁷⁷ Користе се забележеним подацима, постојећим материјалом, чије порекло може бити различито. На пример од самих држава потичу на пример „званични подаци, статистички извештаји, записници парламентарних дебата, владина саопштења итд. Једна држава, поред тога, може другим државама стављати на располагање податке до којих су опажањем дошли њени сопствени органи. Обим података који се тако даје зависи од односа између држава. Тако ће се подаци војне природе давати само савезницима док ће неки други, рецимо, метеоролошки, бити приступачни свима“.⁸⁷⁸ Други извор информација могу бити и међународне организације. „Да би унапредиле своју делатност, оне систематски прикупљају податке преко својих чланица и служби и објављују их у извештајима својих органа. Поред тога што се користе у процесу одлучивања самих организација, овакви подаци стоје на располагању државама чланицама, па чак и нечланицама, и нарочито су значајни због тога што их организације прикупљају водећи рачуна о целој међународној заједници те тако пружају увид у нека светска кретања или у догађаје и стања у деловима света, који, као нпр. отворено море и ваздушна пространства над њим, нису под јурисдикцијом ниједне државе. Како су међународне организације принуђене да стално пореде податке из различитих држава, оне су углавном развиле за то потребну методологију, чиме други субјекти долазе до информација погодних за упоредне анализе. То је, на пример, разлог што се подаци о бруто националном производу који потичу од Уједињених нација или Међународне банке за обнову и развој користе у те сврхе радије од других“.⁸⁷⁹ И као још један извор информисања и субјеката међународних односа и публике су средства за јавно информисање.⁸⁸⁰ Иако овде можемо направити бројне поделе, једна од битнијих је да ли се до информација долази непосредно и из прве руке, или посредно, при чему се указује на значај информативних агенција.⁸⁸¹ „Агенције не опште непосредно са публиком. Њихови производи су сирове информације, изнесене у билтенима које

⁸⁷⁷ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op.cit.*, стр. 237.

⁸⁷⁸ У, и види шире: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 237.

⁸⁷⁹ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 237.

⁸⁸⁰ **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 238.

⁸⁸¹ Види шире о томе у: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 238, 239.

су се некада преносиле телеграфским, а сада електронским путем. За потребе доносилаца спољнополитичких одлука овај је материјал драгоцен и они им се чини доступним без обзира на то да ли су све вести садржане у агенцијским извештајима пренесене у средствима јавног информисања“.⁸⁸²

Најзад, може се говорити и о обавештавању преко обавештајних служби. Најпре треба нагласити да се и „делатношћу средстава за јавно информисање свакодневно обавештајним службама државе ставља на располагање огромна маса података, које ове региструју пажљивим проучавањем великог броја домаћих и страних листова, сталним праћењем и бележењем радијских и телевизијских информативних емисија и упознавањем са телеграмима и билтенима агенција вести“.⁸⁸³ Међутим, „с обзиром на то да су страна средства информисања и агенције вести под већим или мањим утицајем државе мора се рачунати да ће и она поштовати државне тајне а настојати да свету представе верзију догађаја која одговара заинтересованим владама“.⁸⁸⁴ „Због свега тога већина држава се још увек не одриче обавештавања путем тајних служби којим настоје да дођу до података о чињеницама, стањима, одлукама и намерама које се од јавности крију, те стога нису доступни помоћу до сада описаних средстава“.⁸⁸⁵ И тајне службе делују непосредно и посредно.⁸⁸⁶

„Оно што је важно истаћи за улогу обавештајних служби, посебно оних највећих и најразвијенијих земаља, да се њихова улога не завршава само у прикупљању података, већ оне почињу и да утичу на ситуацију у другој држави, тајним акцијама, мешајући се на тај начин, прикривено и у унутрашње ствари других држава. Рецимо, Димитријевић и Стојановић наводе: „Вероватно је сада најпознатија и најспорнија једна таква установа САД, која се назива Централном обавештајном агенцијом (Central Intelligence Agency – CIA). Овај колос настоји да буде присутан у свим земљама света... На примеру CIA могу се, пак, видети основне мане ових гигантских институција: оне се не заустављају на сазнавању

⁸⁸² У, и о томе шире: Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 238.

⁸⁸³ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 239.

⁸⁸⁴ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 239.

⁸⁸⁵ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 240.

⁸⁸⁶ Види шире у: Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 240.

чињеница већ покушавају да утичу на њих. С обзиром да су под слабиим надзором представничких тела и јавности и да располажу огромним новцем, оне падају у искушење да "узму ствар у своје руке" и да раде у интересу својих шефова или уског круга одлучилаца. Мешањем тајних служби у унутрашње ствари страних држава путем тзв. прикривених операција (covert operations) деформише се функција дефинисања ситуације: уместо упознавања стања оно се хоће променити. У пракси се јаке обавештајне агенције тешко могу ограничити само на прибављању информација и увек постоји склоност њих самих, а и оних који се њима служе, да искористе положај, везе и знања тајних обавештајаца за интервенисање у страним државама, које је несумњиво забрањено међународним правом. Тада се обавештајни орган јавља као режисер догађаја и не као њихов сведок и почиње да се бави предвиђањима догађаја, које ће сам настојати да изазове".⁸⁸⁷

„Да би подаци прикупљени на описане начине били употребљиви, они се морају проучити и обрадити“, првенствено да би се утврдила његова истинитост, јер се може десити да се подмећу лажни подаци, који би требало прикупљача да доведу у заблуду.⁸⁸⁸ Сам прикупљач података углавном и није надлежан за њихово проучавање, већ то раде посебне службе, „којима су анализа и проучавање података основни задаци“. ⁸⁸⁹ Значај ове фазе се огледа у њеној кључној улози а то је да: „проучавање информација доводи, дакле, до тога да држави, односно онима који одлучују о спољној политици, стоји на располагању низ обавештења која се могу користити зато што су вероватно тачна, потпуна и сређена.“⁸⁹⁰

Према професору Висковићу, могу се издвојити следеће фазе креирања спољне политике:

1) Фаза иницијативе: у коју спадају Информисање (*Добијање информација – прикупљање информација, Преношење информација, Примање информација*); и

⁸⁸⁷ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 242.

⁸⁸⁸ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 243.

⁸⁸⁹ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 243.

⁸⁹⁰ Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 244.

Интерпретација (*Стручна интерпретација – проучавање информација, Политичка интерпретација*);

2) Фаза артикулације - дефинисање спољнополитичке ситуације (Преношење информација одређеним субјектима; Сучељавање интереса са реалним променама; Формулисање предлога одлуке);

3) Фаза одлучивања (Расправљање; Формулисање коначног предлога одлуке; Дефинитивно одлучивање – правно обавезујући акти).⁸⁹¹

И кроз све ове моделе би се могао објаснити однос спољне политике и националне безбедности, међутим најбоље би могао послужити модел који даје проф. Висковић, а што је већ истраживао Бајагић, и то посебно на примеру САД, што би се у овом раду могло само рекапитулирати: и Бајагић каже да: „Уважавајући теоријску вредност описаних модела, посебно издвајамо модел доношења спољнополитичких одлука аутора Иве Висковића, који по нама, обезбеђује *оптималан оквир/амбијент* за свестрано проучавање улоге обавештајних служби у спољној политици уопште, а наравно и улоге обавештајне заједнице у спољној политици Сједињених Држава“.⁸⁹² Као што је већ наведено, основне фазе креирања спољне политике, према Висковићу, су: фаза иницијативе; фаза артикулације и агрегације интереса; и фаза одлучивања“.⁸⁹³

Бајагић анализирајући ове фазе, наводи следеће: „Фаза иницијативе је почетна фаза процеса у којој се превасходно, али не и искључиво, остварују две функције: (а) функција информисања; и (б) функција интерпретације“.⁸⁹⁴ Бајагић уочава да се функцији информисања посвећује посебна пажња, јер овом функцијом се могу прибавити подаци који су уопште значајни за спољну политику, и посебно

⁸⁹¹ **Visković**, Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru Sjedinjenih Američkih Država* (magistarski rad), Beograd: FPN (autor), 1979.); Наведено према: **Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, Улога обавештајне активности у спољној политици, *НБП*, Београд, стр. 21.

⁸⁹² **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 138.

⁸⁹³ **Висковић**, Иво, *op. cit.*, стр. 114.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 138.; **Visković**, Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru Sjedinjenih Američkih Država* (magistarski rad), Beograd: FPN (autor), 1979.). Наведено према: **Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, Улога обавештајне активности у спољној политици, *НБП*, Београд, стр. 21.;

⁸⁹⁴ **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 139.

процес креирања спољне политике.⁸⁹⁵ На основу овога се може извући закључак да информисање представља једну од најбитнијих функција у целокупном процесу креирања, а остварује се у три облика, и то као: (а) добијање – прибављање информација; (б) преношење информација; и (в) примање информација.⁸⁹⁶ Иако се овде аутор не бави посебном анализом ових облика, ипак, „са друге стране, исправно се уочава да свака савремена држава поседује посебне институције и користи различите начине да би дошла до потребних информација. Под тим се најчешће подразумева прикупљање информација које потичу из других држава, односно изван државе која ствара те службе. С тим у вези, аутор наводи да у процесу информисања делују два организациона вида добијања информација: (1) институције и канали политичког система датог друштва и (2) *институције и комуникациони систем успостављен у оквиру државних органа задужених за прикупљање "спољних" информација*“.⁸⁹⁷ Бајагић сматра да управо овај други наведени вид „добијања/прикупљања информација значајних за доношење одлука у спољној политици чини основ на коме се може вршити детаљнија анализа улоге обавештајних служби у прикупљању информација значајних за дефинисање ситуације и коначно доношење одлука“.⁸⁹⁸ Такође сматра, да управо „на овом плану се и може сагледавати основни вид деловања обавештајних служби – обавештајна активност, и то кроз цео процес обавештајног рада – обавештајни циклус. Сам циклус је везан за оба вида информисања – прибављање и преношење информација“.⁸⁹⁹

После информисања, друга функција у оквиру фазе иницијативе је интерпретација информација. И ова функција је уско повезана са прикупљањем информација.⁹⁰⁰ Бајагић, наводи да и по оценама аутора овог модела, без свестраног сагледавања прикупљених информација, тј. интерпретације, саме информације немају значаја. Ова активност се врши „у току прикупљања самих

⁸⁹⁵ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 139.

⁸⁹⁶ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 139.

⁸⁹⁷ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 139.

⁸⁹⁸ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 139.; управо ће у следећем наслову бити објашњен процес познат под називом обавештајни циклус, и у следећем наслову, детаљније објашњене ове фазе креирања и односа са елементима из система националне безбедности, на конкретном примеру у САД.

⁸⁹⁹ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 139.

⁹⁰⁰ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 139.

информација и да често служи и као критеријум за селекцију информација, али и накнадно“.⁹⁰¹ „Познато је да обавештајне установе током прикупљања сирових обавештајних информација врше њихово проверавање на различите начине (поређење информација о истом безбедносном проблему или објекту интересовања из различитих извора). Без разлике колико је извор података поуздан, он се прихвата као делимично проверен или непроверен док се не изврши његово поређење са чињеницама прикупљеним из других извора“.⁹⁰²

Када је реч о облицима функције интерпретације „Висковић говори и о две врсте интерпретација/оцена: (а) стручној интерпретацији; и (б) политичкој интерпретацији.“⁹⁰³ При томе, „стручна интерпретација се односи на сазнања о истинитости чињеница и врсти промена које изражавају“,⁹⁰⁴ док се са друге стране „политичка интерпретација односи на значај и последице које те промене имају на интересе појединих субјеката“.⁹⁰⁵ И једна и друга интерпретација се могу вршити и заједно и одвојено, а на основу разликовања интерног или екстерног система, па је у случају информација интерног система политичка интерпретација доминантна, док у случају екстерног система информација су битне и стручна и политичка.⁹⁰⁶ Овакво одређење интерпретације, Бајгић анализира кроз улогу обавештајно-безбедносног система у оквиру ове функције. Наиме, „ако обавештајне службе или целе обавештајне системе схватимо као екстерне изворе података (што они, у ствари, и јесу), одмах се намеће оцена да је стручна интерпретација, односно оцена/процена прикупљених информација, основ без кога би даља спољнополитичка активност била ирационална. Не умањујући моћ опажања и стручност највиших политичких креатора, обавештајне службе су међу најпозванијим за стручну процену информација, с обзиром да имају врсне аналитичке тимове, чији је основни задатак интерпретација података. Са друге стране, зависно од ситуације или захтева највиших државних органа, обавештајни руководиоци се појављују и као непосредни учесници у оквиру политичке

⁹⁰¹ Бајгић, Младен, *op. cit.*, стр. 139.

⁹⁰² Бајгић, Младен, *op. cit.*, стр. 139.

⁹⁰³ Бајгић, Младен, *op. cit.*, стр. 140.

⁹⁰⁴ Бајгић, Младен, *op. cit.*, стр. 140.

⁹⁰⁵ Бајгић, Младен, *op. cit.*, стр. 140.

⁹⁰⁶ Бајгић, Младен, *op. cit.*, стр. 140.

интерпретације, јер обавештајне службе немају само задатак да прикупљају информације о уоченом проблему већ и да упозоравају државни врх о новим претњама по националну безбедност и укупне интересе државе, што подразумева својеврсну политичку анализу и оцену понашања других субјеката у спољном окружењу. Коначно, иницијатива се завршава "пуштањем информације у промет", односно њеним преношењем путем утврђеног комуникационог система".⁹⁰⁷

Друга фаза процеса креирања спољне политике, коју Висковић назива *фазом артикулације и агрегације интереса*, састоји се из: (а) преношења информација (насталих у фази иницијативе) одређеном броју субјеката; (б) сучељавања интереса с реалном променом (или антиципацијом промене) која их погађа; и (в) формулисање предлога одлуке, које може бити стручно и политичко.⁹⁰⁸ Што се тиче сучељавања, наводи Бајагић, „Висковић смисао сучељавања види у тежњи да се властити интереси претворе у спољнополитичке циљеве и средства. По њему се ту ради о разматрању интереса и њиховом претварању у индивидуалне циљеве, као и о калкулацији средстава која стоје на располагању и њиховом политичком потенцијалу“;⁹⁰⁹ И када је реч о формулисању предлога одлуке, које може бити стручно и политичко, реч је о томе да се „под стручним формулисањем подразумевају се оне ситуације у којима стручњаци за одређени орган, обично ужи или инокосни, припремају потпуни предлог, уз назнаку алтернатива, а орган обавља само избор алтернативе. Искусни обавештајни стручњаци и највиши обавештајни руководиоци, у складу са утврђеним овлашћењима, учествују у фази артикулације у функцији чланова саветодавних тела и других различитих тела. Њихово учешће је законски дефинисано, мада одређене ситуације (кризе и сл.) дозвољавају њихово појављивање у овој фази и изван дефинисаних овлашћења, с обзиром на хитност доношења коначне одлуке и избора правца политичке акције“.⁹¹⁰

Последња фаза у креирању спољне политике, на основу модела који нуди Висковић, је фаза одлучивања, која „почиње у моменту формулисања или

⁹⁰⁷ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 140.

⁹⁰⁸ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 140.

⁹⁰⁹ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 140.

⁹¹⁰ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 140.

добијања готовог предлога одлуке. Функције које се у њој остварују су: (а) расправљање; (б) формулисање коначног предлога; и (в) дефинитивно одлучивање (гласање, усаглашавање, потписивање, или неки други поступак којим се одлука легализује). У овој фази се, са становишта државе у целини, врши коначно дефинисање ставова о циљевима и/или избор спољнополитичких средстава, те претварање једних и других у правнополитичке обавезујуће акте“.⁹¹¹

У погледу доношења одлука за националну безбедност, може се поћи најпре од питања шта је политика националне безбедности и за то питање се у литератури може пронаћи следећи одговор: „политика националне безбедности је владин приступ безбедности, њена очекивања и напори на њиховом достизању... заснива се на извесном прихваћеном доктринарно-практичном приступу безбедности, а развија се у оквиру међународног и националног права и политичко-стратегијских докумената.“⁹¹² „Безбедносна политика остварује се кроз: правни систем, стратегију националне безбедности и друге стратегије, националне планове акција, свакодневну, и тзв. *ad hoc* политику у хитним ситуацијама, политичке одлуке извесних државних органа (председника, влада, парламента, министарстава), одлуке управљачких структура националног система безбедности заснованим на инструкцијама државних органа или на законским овлашћењима, механизме међународне сарадње итд“.⁹¹³

Из овог одређења проистиче да безбедносна политика државе проистиче из државне политике, односно, да се може схватити и као сегмент државне политике. Такође, да су на основу правног система, одређени субјекти који доносе одлуке, које су извршног карактера. Питање је како се доносе одлуке у оквиру система националне безбедности, на основу којих се спроводе активности. Најпре, треба поћи од системског одређења система националне безбедности, који представља

⁹¹¹ Види опширније: **Висковић**, Иво, *op. cit.*, стр. 113-125; **Висковић**, Иво, *Спољна политика Југославије: репетиторијум*, ФПН, Београд, 1991., стр. 87-90.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 141.; **Visković**, Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru Sjedinjenih Američkih Država* (magistarski rad), Beograd: FPN (autor), 1979.). Наведено према: **Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, *op. cit.*, стр. 25.

⁹¹² **Мијалковић**, В. Саша, *op. cit.*, стр. 284.

⁹¹³ **Мијалковић**, В. Саша, *op. cit.*, стр. 284.

скуп више подсистема, од којих су сви засебно системи. Ту се јавља и комплексност овог питања. Наиме, у оквиру свих ових подсистема се доносе одлуке, по правилима која постоје у сваком подсистему националне безбедности (систему одбране, обавештајно-безбедносном систему, систему унутрашње безбедности, као и засебним подсистемима у оквиру ових система). Ово је одређење по коме се одлуке доносе у оквиру засебног подсистема, за потребе тог подсистема и његово функционисање.

Значи, оба система имају извесну самосталност у доношењу одлука, јер у системском смислу представљају целине (на пример, за систем спољне политике: шеф државе, председник владе, савет, министар спољних послова и апарат министарства, дипломатски апарат), а и систем националне безбедности је целина као и његови подсистеми.

Уз то, по питању међусобног односа у доношењу одлука за оба система, у погледу улоге коју могу имати субјекти система националне безбедности у доношењу одлука везаних за систем спољне политике, у литератури се могу пронаћи гледишта појединих аутора који наводе да се у процесу доношења одлука које се односе на спољну политику, могу укључити и друге институције из система националне безбедности. Наиме, улогу у процесу доношења спољнополитичких одлука могу имати, осим субјеката система спољне политике, и субјекти система националне безбедности, попут институција из система одбране, унутрашње безбедности, обавештајно-безбедносног подсистема.⁹¹⁴

Са друге стране, и из система спољне политике може се утицати на креирање безбедносне политике (политике националне безбедности). У литератури се могу пронаћи гледишта о спољној политици која би се могла протумачити и као потфункција националне безбедности. Наиме, Мијалковић, наводи да је спољна

⁹¹⁴ Види о томе: **Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, Улога обавештајне активности у спољној политици, *НБП*, Београд, стр. 17-50.; Ови аутори истичу улогу обавештајно-безбедносног система у креирању спољне политике.

Осим овог и други подсистеми националне безбедности (нпр. систем одбране), може имати улогу у креирању спољнополитичких одлука, које су везане за одбрану. Види о томе: **Мијалковић**, В. Саша, *op. cit.*, стр. 359-369.

Такође, и за подсистем „унутрашње безбедности“, види о томе: **Мијалковић**, В. Саша, *op. cit.*, стр. 327, 328.

политика „функција државе која се предузима ради унапређења односа с другим државама и институцијама међународних интеграција и ради стицања дугорочне повољне позиције у међународној, политичкој, војној, обавештајној, информационој, културној и другим сферама с циљем омогућавања што несметанијег достизања и унапређења националних, савезничких, или универзалних вредности и интереса“.⁹¹⁵

„Представља политичка настојања релевантних државних органа да остваре предност у односу на друге субјекте међународног права и међународних односа, односно, да контролишу развој догађаја и унапреде лични положај у конкретној интересној међународној ситуацији. У том смислу, држава може да буде активна, тј. да предузима конкретне мере и поступке, и пасивна, тј. да се уздржава од активних потеза, при чему крајњи резултат у обе ситуације може да буде прогресиван или регресиван по сопствене, туђе или међународне вредности и интересе.

Такође, реализација националних интереса може да буде непосредна када држава ангажује сопствене спољнополитичке капацитете и посредна када се с тим циљем ангажује друга држава, савези држава или међународних организација. Мотиви посредника су различити, од личних интереса, преко традиционално пријатељских односа, од тежњи ка стабилности и безбедности одређених међународних региона.

Осим тога, спољна политика може да буде отворена, када се јасно промовишу национални интереси и стављају до знања средства која ће се употребити како би се они реализовали и закулисна, када се остварење личних националних интереса крије иза спољнополитичких потеза, који се наводно предузимају с неким другим циљем. Најзад, може да буде и кооперативна (конструктивна), и конфликтна (деструктивна). Стратегија националне безбедности Републике Србије спољну политику препознаје као једну од компоненти политике националне безбедности. Област спољних (иностраних) послова уређена је Законом о спољним пословима“.⁹¹⁶ Тако је овим Законом о

⁹¹⁵ Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 331.

⁹¹⁶ Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 331.

спољним пословима Републике Србије, у надлежност министарства спољних послова, међу осталим и надлежност по питањима која се односе на безбедност и одбрану.⁹¹⁷

Када се ради о начинима међусобног утицаја једног на други систем у погледу креирања, то се може одвијати учешћем у неком заједничком телу (на пример Савету за националну безбедност, и сличним телима), или непосреднијом везом између два система.

На други део међусобног односа, када се ради о интензитету међусобног утицаја тј. утицају једног на други, могуће је сматрати да интензитет није исти на обе стране. За то се може навести неколико индикатора из литературе, анализе правних аката из ових области, састава политичких тела задужених за ова питања и сл.

-Прво, теоријско гледиште је да је за државу као субјекта важније да заштити државне интересе/вредности, него да учествује у међународним односима. Ово се може поткрепити одређењима појединих аутора да „држава има законску обавезу да непрекидно остварује функцију безбедности“⁹¹⁸, док је у погледу спољне политике, могућ и прекид дипломатских односа, или општија стратегија изолације;

-друго, из литературе се наводи да, и остала министарства и ресори којима није примарно бављење међународним односима - спољним пословима, све више имају и таква наступања која су спољнополитичког карактера, бар из делокруга свог ресора, пре свега у виду међународне сарадње;⁹¹⁹

-треће, док са друге стране у надлежностима министарства спољних послова је бар од набројаних сегмената/надлежности мали број оних који се тичу сектора безбедности;

-четврто, већи број запослених, број подсистема и сл., је такође већи у сектору националне безбедности него спољне политике.

Када се посматра њихов однос у међусобној улози једног на други систем, из литературе се може сагледати да су питања националне безбедности значајна и у

⁹¹⁷ Закон о спољним пословима, Службени Гласник, 116/2007, члан 5., ставови 11, 12.

⁹¹⁸ Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 56.

⁹¹⁹ Види о томе: Vukadinović, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str.115.

спољној политици, и обратно. Уз ово, посебно у моћнијим државама, улога националне безбедности на спољну политику, може бити у још већем обиму. На примеру САД, Хенри Кисинџер је објашњавао да се велики део питања америчке спољне политике односе на националну безбедност.⁹²⁰

1.3. О обавештајној активности и обавештајном циклусу

Анализирајући појам „*intelligence*“ Бајагић констатује да америчка литература „обилује великим бројем стручно-теоријских радова из области истраживања феномена обавештајне активности и обавештајне службе, посебно са аспекта истраживања њихове суштине и значаја за даљи развој обавештајне заједнице Сједињених држава и улоге коју она има у реализацији спољне политике“.⁹²¹

Анализирајући исцрпно значења термина „*intelligence*“, кога сагледавају више аутора,⁹²² наводи да значење овог термина има интегралан значај што значи да подразумева свеукупно сагледавање овог термина и с тим у вези „преовладавају мишљења да овај појам, поред обавештајне активности, обједињава у себи и појам обавештајне службе, затим целокупан процес обавештајног рада (обавештајни циклус), као и обавештајни производ, односно обавештајне информације - од почетних/сирових до завршних обавештајних сазнања - која представљају крајњи резултат целокупног обавештајног рада“.⁹²³

Кроз анализу појма *intelligence* се може сагледати и однос спољне политике и националне безбедности у креирању спољне политике. С тим у вези, могу се

⁹²⁰ Упореди: Приказ књиге Хенрија Кисинџера: Да ли је САД потребна спољна политика? Према: **Иваниш**, Жељко, Спољна политика Сједињених Америчких Држава крајем 20. века, *Војно дело*, бр. 3, 2003., стр. 126-131.

⁹²¹ Види шире у: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја–САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 17-79.

⁹²² На пример, *Lyman B. Kirkpatrick, Michael A. Turner, James L. McCamy, William H. Webster, William Barnds, Sherman Kent, Harry Howe Ransom, Richelson, Jeffrey T., Loch K. Johnson*); Поред ових аутора Бајагић наводи и истакнуте стручњаке „у југословенској обавештајној теорији“: Обрен Ђорђевић и Проф. др Андреја Савић; Сви ови аутори слично мање или више одређују значење овог појма с тим да преовлађује као интегрално схватање. Види шире у: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја–САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 17-79.

⁹²³ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

извући битни закључци из анализе појма *intelligence* у америчкој стручној литератури.⁹²⁴ Наиме, из целе анализе појма *intelligence* које разматра Бајагић, према више аутора (већ поменутих), као заједнички елементи овог појма и његовог значења могу се истаћи следеће:

„појам *intelligence* би се, на првом месту, могао дефинисати као *обавештајна активност*, ко ја чини јединство више међусобно повезаних фаза (опажање обавештајног проблема, дефинисање потреба и захтева, прикупљање, процењивање и анализа, интерпретација, интеграција, израда завршних докумената, уступање и тумачење обавештајних сазнања). Као *знање*, *intelligence* је завршни обавештајни производ, синтетизовано обавештајно знање које се у различитим формама обавештајних докумената, уступа крајњим корисницима – стварним субјектима процеса спољнополитичког одлучивања, као и онима који непосредно учествују у спровођењу дефинисаних спољнополитичких циљева и утврђених праваца спољнополитичке акције“.⁹²⁵ Према томе, када говоримо о појму *intelligence* као синтези специфичне активности и, дакако, специфичног (са)знања, можемо оценити да се под њим у сфери спољне политике подразумева способност уочавања, спознаје, разумевања и суочавања (антиципације) са променама (новонасталим ситуацијама) у међународном окружењу за сваку конкретну земљу и њене националне интересе.⁹²⁶

Да би смо даље анализирали улогу националне безбедности у креирању спољне политике (у овом случају обавештајно-безбедносног подсистема), надовезујући се на појам *intelligence*, и његов свеобухватни значај, овде би се могли осврнути и на сам процес рада, односно фазе или обавештајни циклус, да би онда могли да се осврнемо конкретно на улогу овог сегмента у спољној политици.

Генерално, сви аутори, од почетка до окончања обавештајног процеса, уочавају неколико засебних, али међусобно повезаних, фаза“.⁹²⁷ Бајагић анализира

⁹²⁴ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹²⁵ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹²⁶ Упореди: **Websters New World Dictionary**, Warner Books, A Time Warner Company, New York, 1990, р. 309.; Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹²⁷ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

етапе обавештајног циклуса које наводе поједини аутори,⁹²⁸ и након анализе обавештајног циклуса појединих аутора (тј. аналитичко – теоријског одређивања модела обавештајног циклуса), Бајагић констатује да: "Анализа описаних модела обавештајног циклуса упућује на закључак да су сви модели слични, али да се у одређеној мери и разликују. Разлике су посебно уочљиве у вези почетка обавештајног циклуса, што може бити последица различитих прилаза целокупном концепту обавештајне активности, или практичног обавештајног искуства (или неискуства) поменутих аутора. Упутно је, с тога, извршити синтезу свих модела, поштујући сва различита мишљења о циклусу/току обавештајне активности. У том смислу, ток обавештајне активности, карактеристичан за обавештајне службе које припадају америчкој обавештајној заједници, али и уопште, могао би се одредити као сложен процес, који се састоји из следећих фаза:

1. „одређивање обавештајних/информационих потреба (самостално од стране спољнополитичких одлучилаца, или по предлогу и у сарадњи са обавештајним руководиоцима)“; Бајагић даље објашњава значење ове фазе и каже да је у питању почетак процеса у коме учествују политички одлучиоци, који на темељу укупних националних приоритета доносе процене о обавештајним потребама тиме што прецизирају оне области или објекте који се морају обавештајно истраживати у циљу прибављања неопходних сазнања за даљи процес доношења одлука и активности на реализацији изабраног правца спољнополитичке акције“.⁹²⁹
2. „преношење обавештајних захтева од стране политичких одлучилаца обавештајним установама“; У овој фази углавном „долази до првог непосредног контакта између политичких одлучилаца и обавештајних руководилаца“, при чему „спољнополитички одлучиоци образлажу обавештајним стручњацима своје обавештајне потребе и износе конкретне обавештајне захтеве, на основу којих се даље, у оквиру обавештајних служби, планира обавештајно истраживање“.⁹³⁰

⁹²⁸ Види код: **Kent**, Sherman, *op. cit.*, p. 151, 157-158.; **Ransom**, Harry Howe, *Central...*, *op. cit.*, pp 13-14.; **Johnson**, Loch K., *Secret Agencies...*, *op. cit.*, p. 4.; *Ibid*, pp. 21-26.; **Richelson**, Jeffrey T., *op. cit.*, pp. 3-4.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹²⁹ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹³⁰ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

3. „иницијатива“ као фаза обухвата анализу „обавештајних потреба и захтева, доношење одлуке о покретању обавештајног истраживања, уочавање и разматрање обавештајног/најчешће безбедносног проблема“.⁹³¹
4. „планирање и организовање обавештајног истраживања (избор метода и поступака)“ је фаза у којој „искључиво учествују обавештајне службе“, и у којој се врши „избор метода рада, односно обавештајних поступака којима ће се прикупљати сирове обавештајне информације“.⁹³²
5. „прикупљање силових обавештајних информација“, у оперативном смислу представља „најконкретнију активност обавештајне службе у обавештајном циклусу“.⁹³³ „У њој су максимално ангажовани одређени материјални и људски потенцијали обавештајне службе“.⁹³⁴
6. „производња обавештајних сазнања“; Ова фаза подразумева процес претварања „силових обавештајних информација у синтетизовано обавештајно знање“, и састоји се „из више међусобно повезаних радњи: класификације силових обавештајних информација; процењивања, анализирања и интерпретације информација; и обједињавања обавештајних података“.⁹³⁵
7. „израда завршних обавештајних докумената“; „подразумева ангажовање најстручнијих обавештајних кадрова, чак и читавих аналитичких тимова или специјализованих аналитичких установа обавештајних служби. Обавештајне студије и други облици завршних обавештајних докумената садрже интегрисана обавештајна сазнања, која обезбеђују најсвестранија обавештења која политички одлучиоци користе приликом дефинисања спољнополитичке ситуације и доношења одлука, нормално заједно са обавештењима која им обезбеђују и други органи државе задужени за то (дипломатска и конзуларна представништва, новинске агенције, културни центри и сл.)“.⁹³⁶

⁹³¹ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹³² **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹³³ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.; О методама деловања обавештајних служби, методима обавештајне активности и о научним методама и методским поступцима у обавештајном истраживању, види у: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹³⁴ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹³⁵ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹³⁶ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

8. „уступање завршних обавештајних докумената (завршног сазнања) крајњим корисницима“; завршни обавештајни документи се уступају крајњим корисницима на два начина: *посредно*, путем система везе; и *непосредно*, личним контактима обавештајних стручњака и спољнополитичких одлучилаца;⁹³⁷ и

9. „техничка (евентуално и политичка) интерпретација обавештајних сазнања“⁹³⁸ - један од разлога што се завршна обавештајна сазнања уступају „кроз личне контакте између обавештајних руководиоца и носилаца политичке власти“⁹³⁹ је и „из разлога техничке интерпретације тих сазнања, која представља, као што је већ наглашено, значајан део активности у процесу спољнополитичког одлучивања. Такође, није искључено да, у одређеним кризним ситуацијама или ситуацијама које не остављају довољно времена за дужу политичку интерпретацију обавештења од стране спољнополитичких одлучилаца, они сами овласте обавештајне руководиоце да равноправно учествују и у процесу политичке интерпретације“.⁹⁴⁰ „Овим би се обично требао окончати обавештајни циклус, с обзиром на законска овлашћења обавештајних служби. Међутим, пракса је показала да су амерички обавештајни руководиоци често учествовали и у даљем току спољнополитичког одлучивања, од предлагања правца спољнополитичке акције и избора једног правца, избора средстава и спољнополитичких поступака, до планирања и организовања конкретне спољнополитичке акције“.⁹⁴¹

1.4. Улога обавештајних служби и система националне безбедности у креирању

„Под обавештајном делатношћу подразумева се сакупљање, обрада и пружање информација према потребама државне управе. За правилно креирање политике и доношење одлука неопходне су адекватне информације и поуздана анализа. Само ако су креатори политике и доносиоци одлука довољно

⁹³⁷ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹³⁸ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹³⁹ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹⁴⁰ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

⁹⁴¹ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 17-79.

информисани о ситуацији у свету и њеном вероватном развоју може се очекивати да доносе добре процене на подручју унутрашње и спољне безбедности, националне одбране и односа са иностранством“.⁹⁴² Обзиром да се ово испоставља као предуслов, ту је однос у креирању спољне политике, између система националне безбедности – обавештајно-безбедносног подсистема, и система спољне политике. Холсти каже да „разлог због којег влада инвестира милионе долара за сакупљање обавештајних података јесте стварање прилично прецизне слике о могућностима и намерама других држава. Тамо где постоји велики раскорак између перцепције и стварности, резултат може бити катастрофална инострана политика“.⁹⁴³

Обавештајне службе имају моћну улогу, обзиром да од њихових информација умногоме зависе одлуке политичког руководства, и у овом случају спољнополитичких креатора. То је доста пута потврђено у пракси, обзиром да су поједини политички и стратешки потези повучени на бази презентирања података ових служби. Такву улогу показала је ЦИА.⁹⁴⁴ Ово не значи да су те одлуке биле исправне, јер је долазило и до политичких промашаја, које су створиле неприлике политичарима али не и овим службама обзиром да су, бар у неким ранијим временима, редовно остајале по страни и нису биле предмет јавних дебата и осуда. О томе се овде извлачи закључак на примеру деловања ЦИА која због погрешки није трпела последице, док су влада и одлучилац били на удару домаће и светске јавности.⁹⁴⁵

И Моделски говори о томе да „стицање информација значајних за спољну политику је увек било сматрано као једно од битних поља за акцију креатора политике. Модеран државник има на располагању испреплетан апарат који га снабдева информацијама о развојима који се тичу његове властите спољне политике и са обавештајном службом око спољне политике других држава. Први

⁹⁴² Упореди: Женевски центар за контролу оружаних снага, Обавештајне службе и демократија, у: Војно дело, бр. 1, 2003., стр. 67.

⁹⁴³ **Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice–Hall, New Jersey, 1977, p. 168.

⁹⁴⁴ Види примере у: **Zečević**, Milan, *Vojna diplomatska predstavništva u savremenim međunarodnim odnosima*, magistarski rad, Pravni fakultet, Beograd, 1985., стр. 138.

⁹⁴⁵ Види: **Zečević**, Milan, *Vojna diplomatska predstavništva u savremenim međunarodnim odnosima*, magistarski rad, Pravni fakultet, Beograd, 1985., стр. 138.

задатак креатора политике на овом пољу је да предводи активности сакупљања информација у сврсисходне канале постављајући права питања, постављајући праве проблеме, и отварајући дијалоге за сврхе за које информације треба да буду сакупљене“. „Разматрање сакупљених података, претварање чињеница у знање, је такође врхунски посао креатора политике и не може бити прослеђен подређенима“. ⁹⁴⁶ „Коначно, резултати напора обавештајних служби морају бити саставни део политике. Креатору политике требају информације о четири главна елемента спољне политике његове државе и спољне политике других држава (1) њена четири елемента – *power-input* (моћ - улаз), *power-output* (моћ - излаз), *интереси* и *циљеви*, и 2) *спољна политика других држава*).“ ⁹⁴⁷

Илустративна је студија случаја, којом Бајагић објашњава улогу система националне безбедности (тј. државне безбедности у ужем смислу – обавештајних служби) у спољној политици САД (иако је у новијем развоју обавештајне заједнице у међувремену дошло до промене на челу обавештајне заједнице, и улоге директора CIA (DCI), који је вршио и улогу директора CIA, и истовремено улогу руководиоца целе обавештајне заједнице САД, и сада уместо DCI је DNI (национални обавештајни директор), међутим, без обзира на ову измену, служићемо се објашњењима које је навео Бајагић.

Такође овде ћемо најпре одредити који су субјекти процеса креирања (битни и остали, на основу класификације коју смо у претходним деловима рада објаснили, и где је прихваћена подела коју је дао Висковић,⁹⁴⁸ затим на фазе у процесу креирања, при чему је такође прихваћена подела коју је дао Висковић, и улогу у тим фазама обавештајно-безбедносног система. Међутим, најпре би се могли у овом случају на примеру улоге обавештајне заједнице САД у креирању спољне политике, осврнути на организационо-институционални модел у креирању

⁹⁴⁶ **Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962, p. 15.

⁹⁴⁷ Види шире у: **Modelski**, George, *op. cit.*, pp. 16, 17.

⁹⁴⁸ **Visković**, Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1979., str. 90.; Основни критерији на основу којих се може одредити да ли се ради о битним или осталим субјектима по Висковићу су: (1) партиципација; (2) моћ; и (3) утицај; *Ibid*, стр. 94, 96-100.

спољне политике, који смо између осталих прихватили као одговарајући за овај рад.

„Када говоримо о спољној политици Сједињених Држава, улогу обавештајних служби као суборганизација у оквиру обавештајне заједнице могуће је анализирати уважавајући првенствено успостављене/утврђене "процедуре понашања" организација које учествују у креирању спољне политике, односно у складу са нормативним моделима понашања и успостављеним институционалним односима сарадње. Дакле, организациони процес представља такав *нормативно–институционални контекст* (окружење или амбијент), у коме обавештајна заједница учествује у процесу одлучивања.“⁹⁴⁹

Као што је наведено, у анализи улоге обавештајне заједнице САД у креирању спољне политике, прихватамо поделу Висковића на битне и остале субјекте, итд., може се прихватити чињеница „да већина аутора, приликом расправе о субјектима процеса креирања спољне политике Сједињених Држава, оцењује да *обавештајна заједница* спада међу *битне субјекте процеса доношења одлука*“.⁹⁵⁰

Например, један од аутора, „Томас Бревер посебно истиче председника и Извршни уред, Државни секретаријат и Министарство одбране, док обавештајну заједницу не наводи експлицитно, већ говори о СИА као значајном субјекту процеса креирања спољне политике Сједињених Држава. У шематском приказу извршних агенција укључених у креирање спољне политике, Бревер наводи обавештајне елементе Државног секретаријата, министарстава одбране, правде, енергије и финансија, чиме, и без искључивог помињања термина "обавештајна заједница", фактички обухвата све њене чланице“.⁹⁵¹

Даље, „у битне субјекте процеса креирања америчке спољне политике аутори Кегли и Виткоф убрајају, поред председника и најужег круга његових саветника (Извршни уред), Државни секретаријат, Министарство одбране и *обавештајну заједницу*. Они при томе сматрају да је управо *обавештајна заједница* која представља огроман комплекс оперативних агенција и међуагенцијских и надзорних

⁹⁴⁹ **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 145.

⁹⁵⁰ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 145.

⁹⁵¹ **Brewer**, Thomas L., *op. cit.*, p. 121.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 145.

комитета играла "значајну улогу у послератној америчкој спољној политици, првенствено због утицаја њених функционера и саветника", што јој с правом обезбеђује место *битног субјекта* креирања америчке пољне политике".⁹⁵²

На основу наведених одређења појединих аутора, видимо да уз остале битне субјекте креирања спољне политике спада и обавештајна заједница.

Да би конкретније објаснио улогу обавештајне заједнице САД у спољној политици, Бајагић наводи најпр е да је „обавештајно-безбедносни систем Сједињених Држава“, „подистем националног система безбедности“, и да обавештајно – безбедносни систем „чине различите специјализоване организације и установе извршне власти, задужене за усмеравање, планирање, организовање, руковођење, и надзор обавештајних, контраобавештајних и других послова од значаја за националну безбедност“.⁹⁵³ Генерално, према Бајагићу, „обавештајно-безбедносни систем Сједињених Држава чине:

1. Савет за националну безбедност (*National Intelligence Council - NSC*)⁹⁵⁴;
2. Директор централне обавештајне службе (*Director of Central Intelligence - DCI*);
3. саветодавна, координациона и надзорна тела задужена за питања обавештајног, контраобавештајног и контратерористичког рада у оквиру извршне власти;
4. Државни секретаријат (*Department of State*), Министарство унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security*), Министарство одбране (*Department of Defense - DoD*), и министарства финансија и транспорта;
5. обавештајна заједница (*Intelligence Community - IC*); и
6. контраобавештајне, антитерористичке, противнаркотичке и друге агенције“.⁹⁵⁵

⁹⁵² **Kegley**, Charles W, Jr., Wittkopf, Eugene R., *op. cit.*, p. 379.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 147.

⁹⁵³ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 149.

⁹⁵⁴ Савет за националну безбедност (NSC) је најзначајнији део Извршног Уреда председника Сједињених Држава, овлашћен за питања која се тичу америчке спољне политике (дефинисање спољнополитичких циљева и њихову реализацију), и "пружање савета председнику у погледу обједињавања домаће, спољне и војне политике везане за националну безбедност". Опширније о настанку, развоју, законом утврђеном делокругу рада и унутрашњој структури NSC види у: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, Београд: Институт безбедности, Полицијска академија, ВШУП, 2002, стр. 11-15.

⁹⁵⁵ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 149.

Овај аутор, базира, при анализи улоге обавештајно-безбедносног система у спољној политици (креирању и реализацији), превасходно интересовање на положај, значај и улогу Директора централне обавештајне агенције (DCI) (који је раније био и директор CIA, и истовремено руководиолац целе обавештајне заједнице) при томе „не умањујући ни значај осталих елемената обавештајно-безбедносног система Сједињених Држава“.⁹⁵⁶

Пре елаборирања улоге DCI, обавештајне заједнице и других тела у спољној политици САД, (превасходно преко објашњења које је представио Бајагић), овде би се могли осврнути на питање пре свега оних институција обавештајне заједнице које имају извесну улогу у наведеном процесу. Наиме, још од када је донет први закон о националној безбедности, 1947. године, развијала се америчка обавештајна заједница.⁹⁵⁷

На основу Закона о националној безбедности, и извршним наредбама председника САД (као подзаконским актима), су „регулисане обавезе и делокруг рада свих чланица обавештајне заједнице. Према овим актима, обавештајна заједница, односно њене чланице задужене су за "реализацију обавештајних активности неопходних за вођење спољних односа и заштиту националне безбедности Сједињених Држава."⁹⁵⁸

Бајагић даље наводи која је улога обавештајне заједнице у доношењу спољнополитичких одлука, па започиње са централном фигуром обавештајне заједнице у САД, директором централне обавештајне агенције „(*Director of Central Intelligence – DCI*), који, по много чему, представља специфичну институцију америчког политичког живота“.⁹⁵⁹ Наиме, њему су у надлежност дате функције

⁹⁵⁶ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 149.

⁹⁵⁷ Основан „Савет за националну безбедност (NSC), установе Директора централне обавештајне службе (DCI) и Централне обавештајне службе (*Central Intelligence Agency – CIA*) 1947. године, и у другим деловима извршне власти (појединим министарствима) формиране су многе агенције: Агенција националне безбедности (*National Security Agency – NSA*) 1952. године, Обавештајна агенција одбране (*Defense Intelligence Agency – DIA*) 1961. године, Национални уред за извиђање (*National Reconnaissance Office – NRO*) 1962. године, итд. После терористичког акта на Њујорк од 11. септембра 2001. године, основано је и посебно Министарство унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security – DHS*), у чији састав је ушао већи број посатојећих контраобавештајних и безбедносних усанова извршне власти.“ Види у: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 150.

⁹⁵⁸ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 151.

⁹⁵⁹ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 151.

које му, у односу према осталим руководиоцима обавештајних служби, дају „непосредније и дуже учешће у креирању спољне политике (учешће у више фаза процеса)“.⁹⁶⁰

DCI је „главни саветник председника о питањима обавештајне активности у иностранству“, а уз то његови задаци су и да „за потребе најужег круга руководиоца извршне власти, израђује завршне обавештајне документе и процене“.⁹⁶¹

Што се тиче утицаја DCI, он „са саветником председника за националну безбедност“, је „после председника, државног секретара и министра одбране, најутицајнија личност у NSC“.⁹⁶²

На основу наведеног, тј. надлежности, утицаја и функција DCI, може се даље по фазама процеса креирања (при чему је прихваћена подела проф. Висковића, и модел организационо-институционални) сагледати његова улога у креирању спољне политике.

Прва фаза у процесу креирања спољне политике, по изабраном моделу, а што је и претходно наведено, јесте фаза иницијативе, која се дели на информисање и интерпретацију. Из претходно наведених овлашћења DCI, и када је реч о првој фази – иницијативе, и првој функцији у оквиру ове фазе – информисању (и у оквиру ове функције и добијања/прикупљања информација, и преношења информација и примања информација) „законске обавезе DCI на том плану су везане посебно за овлашћења као што су: управљање целокупном обавештајном заједницом и непосредно руковођење CIA, одређивање смерница за спољне обавештајне активности свих чланица обавештајне заједнице, итд. Ради што успешнијег извршавања тих дужности, на располагању му је неколико стручних

⁹⁶⁰ Опширније види у: **Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, Београд: Институт безбедности, Полицијска академија, ВШУП, 2002, стр. 19-22.

⁹⁶¹ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 151, 152.

⁹⁶² **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 151, 152.

тела, од којих се посебно издвајају NIC, CMS и Уред за националне процене (*Office of National Estimates-ONE*)“.⁹⁶³

„DCI је свакодневно детаљно информисан о свим обавештајним дометима чланица обавештајне заједнице. Завршне обавештајне документе, који садрже обавештајна сазнања националног нивоа, значајна за националну безбедност САД, DCI има обавезу да доставља председнику и NSC у писменој форми или путем личних контаката са председником. Чињеница да је он у могућности да непосредно упознаје/информише председника са најновијим дешавањима у светској политици, обезбеђују му ексклузивно место на лествици битних субјеката у процесу спољнополитичког одлучивања“.⁹⁶⁴

Када је о другој функцији фазе иницијативе реч, функцији интерпретације улога коју има DCI у овом оквиру, омогућавају „непосредни контакти са председником и његовим најужим сарадницима (дневни и седмични брифинзи)“.⁹⁶⁵ Овде је реч о преласку из функције информисања „(схваћеног као упознавање са садржајем завршних обавештајних докумената)“⁹⁶⁶ на функцију интерпретације „обавештајних сазнања“. Према Бајагићу „обавезе DCI у оквиру интерпретације, посебно оне стручног карактера, нису везане само за чисто (техничко) појашњавање чињеница које се налазе у завршним обавештајним документима, где се подразумева да се сва обавештајна сазнања још једном процењују са аспекта њихове проверљивости (истинитости), већ и за обавезу указивања на промене значајне за спољну политику Сједињених Држава. Појашњавање тих промена, односно врста промена, подразумева да DCI, у својству саветника председника, има утврђену обавезу и право да учествује у анализи и утврђивању значаја тих промена и процени последица које оне имају или могу имати у односу на утврђене спољнополитичке циљеве. Овај део ангажовања DCI везан је, дакле, за *политичку интерпретацију*, јер свако сагледавање значаја и последица промена које су

⁹⁶³ О настанку и развоју ONE види шире: **Flanagan**, Stephen J., *op. cit.*, pp. 85-88; **Wise**, D., Ross, Th. B., *The Invisible Government*, New York, 1965, p. 252.; Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 153.

⁹⁶⁴ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 153.

⁹⁶⁵ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 154.

⁹⁶⁶ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 154.

настале у међународном окружењу, а које су уочене у процесу обавештајног рада, подразумева својеврстан политички ангажман“.⁹⁶⁷

Даље Бајагић наводи да, „фаза иницијативе, завршно са делом политичке интерпретације, није део процеса доношења спољнополитичких одлука где се завршава учешће DCI. Наиме, формално чланство у NSC омогућава му да учествује и у фази артикулације, у њена сва три дела: преношењу информација, сучељавању интереса и формулисању предлога одлуке, односно предлагању алтернатива/праваца политичке акције. У законским и подзаконским актима (извршне наредбе иредседника, наредбе и дерективе NSC) ова овлашћења DCI нигде се екслицитно не помињу, али она извиру из саме позиције и улоге коју NSC има унутар Извршног уреда председника“.⁹⁶⁸

„Учешће DCI у преношењу информација у фази артикулације обезбеђује да информације прикупљене у фази иницијативе не изгубе своју изворност и објективност, посебно ако њихов садржај није значајније мењан у оквиру стручне и политичке интерпретације.⁹⁶⁹ Тиме се омогућава и најцелисходнији пут преноса изворних обавештајних докумената пре него што се пређе на део фазе артикулације, који подразумева сучељавање интереса“.⁹⁷⁰

„Када говоримо о формулисању предлога одлуке, односно о предлагању алтернативних праваца деловања, могућност и право учешћа DCI такође није стриктно нормативно регулисано, али се може извести, као и код преношења информација. То се посебно односи на процес одлучивања чија ће коначна одлука произвести конкретну политичку акцију у правцу мењања постојеће ситуације. Овде првенствено имамо у виду чињеницу да конкретна политичка акција, као резултат процеса одлучивања, може водити примени таквих спољнополитичких поступака који подразумевају учешће обавештајних служби као посредника у комбинацији са одређеним спољнополитичким средствима у оквиру реализације утврђених циљева. У том случају, непосредно учешће DCI у предлагању праваца

⁹⁶⁷ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 154.

⁹⁶⁸ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 154.

⁹⁶⁹ Иво Висковић (*op. cit.*, стр. 118.) посебно наглашава проблем искривљивања информација приликом њиховог преношења, оцењујући да та појава може понекад значајно утицати на читав даљи ток процеса одлучивања.; Наведено према: Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 154.

⁹⁷⁰ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 154.

акције не само да није ничим ограничено, него се сматра и неопходним, с обзиром да он има потпуни увид у могућности обавештајне заједнице или њених чланица појединачно (посебно CIA), при чему се мисли на целокупни људски и материјални потенцијал тих организација“.⁹⁷¹

Најзад, у фази одлучивања, Бајагић објашњава да: „фаза одлучивања подразумева коначно дефинисање ставова о циљевима и/или избор спољнополитичких средстава и претварање једних и других у правно-политички обавезујуће акте. У овој фази процеса одлучивања учешће DCI није искључено, посебно ако се узме у обзир да се расправљање као први корак у избору коначне одлуке превасходно тиче избора циљева и средстава, при чему је неопходна свестрана процена свих расположивих средстава која стоје одлучиоцима на располагању. Према томе, иако нема директних сазнања да обавештајна заједница, односно DCI као њена прва личност, учествује у фази одлучивања, ипак је могуће претпоставити да се он појављује и у овом делу процеса одлучивања бар у улози учесника, односно стручног саветника, и то у ситуацијама када коначна одлука може произвести обавезе за обавештајну заједницу у реализацији циљева за које се одлуче спољнополитички одлучиоци“.⁹⁷²

Из целог наведеног процеса креирања спољне политике, и видевши објашњења за укупну улогу DCI по свим фазама одлучивања „може се закључити да он спада у *битне субјекте процеса*.

Поред DCI, када је реч о другим субјектима обавештајне заједнице САД који имају учешће у процесу креирања спољне политике, Бајагић набраја и објашњава и улогу других тела. Наиме, осим разматраног DCI, „врх обавештајне заједнице чине и Национални обавештајни савет (*National Intelligence Council – NIC*) и Руководећи штаб заједнице (*Community Management Staff – CMS*), тела која припадају "руководном систему" DCI.“⁹⁷³

Поред наведених, следећи субјект креирања (а и реализације) спољне политике, у оквиру обавештајне заједнице САД, је Централна обавештајна

⁹⁷¹ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 155.

⁹⁷² Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 156.

⁹⁷³ О томе види шире у: Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 156-160.

агенција (CIA). Ова служба „представља, на основу нормативних одредби, аутономну (али централну) обавештајну службу унутар обавештајне заједнице Сједињених Држава“.⁹⁷⁴ „Поједностављено, линија учешћа CIA у процесу доношења одлука на примеру организационог модела изгледа следеће: *CIA – DCI – NSC – Извршни уред председника – председник*“.⁹⁷⁵

Осим CIA, у оквиру обавештајне заједнице се могу издвојити још неколико служби, агенција и слично, које имају извесну улогу у креирању спољне политике САД (нпр. Агенција националне безбедности (*National Security Agency – NSA*), Обавештајна агенција одбране (*Defense Intelligence Agency – DIA*), и сл.). Као и у случају CIA, ове обавештајне службе имају, на основу оснивачких докумената и подзаконских аката, обавезу и право учешћа само у фази иницијативе (део који се односи на информисање), где се оне појављују непосредно и интензивно. Већ у другом делу ове фазе њихово учешће је мање него CIA, и може се свести једино на стручну интерпретацију, и то из разлога природе обавештајних информација до којих поједине службе долазе (на пример NSA, (раније и NIMA и NRO)). Њихова укљученост у процес може се сводити само на разматрање посредног учешћа линијом *руководилац службе – ресорни министар – DCI – NSC*.⁹⁷⁶

Најзад, може се рећи да политика није формирана све до оног тренутка док се тежња за остварењем неког циља не изједначи са могућностима за његово остварење.⁹⁷⁷

⁹⁷⁴ Види шире у: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 158, 159.

⁹⁷⁵ О томе шире у: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 159.

⁹⁷⁶ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 160.

⁹⁷⁷ **Webber**, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002, p. 14.

2. Однос спољне политике и националне безбедности државе у процесу реализације одлука

У процесу извршавања одлука (циљева на бази интереса/вредности), однос спољне политике и националне безбедности можемо посматрати како у избору врсте спољнополитичких поступака који се предузимају за остваривање и заштиту интереса и дефинисаних циљева, тако и по начинима и средствима која се користе, тј. да ли се за одређене поступке користе субјекти и механизми који се традиционално убрајају у систем спољне политике, или пак у систем националне безбедности државе,⁹⁷⁸ а што ће бити предмет даљег истраживања.

Најпре, у литератури се користе различити називи за извршавање одлука, а често се користи и назив реализација. Треба се осврнути на почетно питање када је о реализацији реч, тј. шта подразумевамо под реализацијом спољне политике? Ако смо утврдили да се спољна политика у најширем смислу схвата као јединство креирања и реализације,⁹⁷⁹ онда сама реализација спољне политике представља „конкретну политичку акцију, односно конкретизацију утврђених ставова о циљевима и/или средствима спољне политике и практично чињење/поступање на основу донетих одлука, с тим да обухвата и само доношење одлука о конкретним облицима спољнополитичког поступања у случају да су у претходном процесу одлучивања заузети само начелни ставови“.⁹⁸⁰ Из овога следи да се као потреба за аналитичке сврхе с циљем даљег сагледавања односа спољне политике и националне безбедности у процесу реализације спољне политике у први план намећу питања *поступака, начина/облика и носилаца/субјеката* којима се утврђене одлуке настоје практичним деловањем остварити. Овде видимо да, ако димензионирамо спољну политику кроз однос теорија-пракса, спољна политика у

⁹⁷⁸ Ово би значило да ако се држава определи за ратну опцију, то је такође спољнополитички поступак, али се овде приоритетно укључују субјекти који су традиционално груписани о оквиру система националне безбедности (министарства одбране – оружане снаге, службе безбедности и сл.), иако се не може искључити улога субјеката из система спољне политике и у овом случају. Детаљније о томе у делу – поступци везани за примену силе.

⁹⁷⁹ Види дефиницију спољне политике на 48. страни

⁹⁸⁰ Упореди: **Висковић**, Иво, *Спољна политика Југославије: репетиторијум*, ФПН, Београд, 1991., стр. 89.

фази креирања има више теоријску, а у фази реализације више практичну конотацију.

На спољнополитичке поступке се у литератури међународних односа и спољне политике различито гледа, најпре термилошки. Наиме, за њихово означавање користе се и термини средства, начини, технике, инструменти, механизми, оруђа, акције и сл. Уважавајући све ове термилошке одредбе⁹⁸¹ можемо констатовати да под спољнополитичким поступцима подразумевамо све оне активности који се примењују на међународном плану у односима између субјеката.

Наиме, само општење међу државама на међународном плану, одраз је првенствене потребе да се задовоље и заштите сопствени интереси и циљеви. Како се сам садржај међународних односа временом све више усложњава, самим тим, државама стоје на располагању различити поступци и њихови облици/начини при чему свака држава настоји да изабере онај најјефикаснији за реализацију сопствених циљева.⁹⁸² Наиме, када се утврди да је потребна акција ради постизања одређених циљева, примењују се различити спољнополитички поступци (с тим да је углавном пре реч о комбинацији два или више поступака, него о усамљеној акцији).

Свакој држави стоје на располагању различити спољнополитички поступци и њихови носиоци (субјекти), у свим њиховим комбинацијама, који су ограничени и условљени различитим сплетом околности, међународним и унутрашњим. Пре свега, у свом спољном деловању држава се руководи потребом да одговара на константне промене у међународном систему, затим да одговара и на акције других држава када њихове акције захтевају реакцију⁹⁸³ и, коначно, у свом

⁹⁸¹ Овде се опредељујемо за термин спољнополитички поступци, при чему начини представљају поделу унутар једне групе поступка, а механизми означавају скуп начина и субјеката који га изводе.

⁹⁸² Овде би било потребно нагласити и да није лако одвојити један начин или средство од другог, јер се обично она појављују или директно комбинована или тако да иза једног средства, у позадини стоји друга могућност деловања. Немогуће је, на пример, у данашњем свету замислити само изоловано дипломатско деловање, без непосредне или посредне употребе других начина и средстава коминирања која могу помоћи и подржати дипломатску акцију. Упореди: **Vukadinović, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974., str. 213.**

⁹⁸³ Види о различитим изворима који могу обликовати понашање малих држава, на шта се фокусирају Papadakis и Start и сугеришу да и домаћи и страни утицаји могу, интерактивно, утицати на политичке садржаје. У поглављу двадесет један, Wittkopf и DeHaven приступају интеракцији

спољнополитичком деловању држава задовољава и сопствене унутрашње - друштвене, економске и политичке захтеве, јер је спољна политика само део укупне политике коју спроводе „људи на власти“.⁹⁸⁴ У свему томе, као што је речено, одраз рационалне политике је да се циљ бира у односу на могућности, а са друге стране остварење циља зависи од употребљеног поступка, при чему се догађа случај да је избор неких поступака нецелисходан, неких недозвољен, а нека су недоступна.⁹⁸⁵

У савременом периоду, још један задатак за теорију који се намеће јесте и набрајање свих начина међународног општења, и њихово груписање тј. класификација, иако је због обиља могућности понекад тешко утврдити све потенцијалне канале преко којих државе ступају у контакте. У теорији, и домаћој и страној, има сличности али и размимоилажења, па ни ово питање у томе није изузетак.

У домаћој теорији, Димитријевић и Стојановић праве разлику најпре између спољнополитичког средства и поступка. Редослед њиховог објашњења полази од поделе спољнополитичких средстава у три велике скупине: средства у суштинском

унутрашњих и спољних фактора кроз емпиријску анализу степеновања галистичке климе (приказују да су спољнополитичке одлуке у САД-у под утицајем СССР-а). У поглављу двадесетдва, Karns и Mings дају преглед начина у којима међународне невладине организације могу послужити као спољни извор спољне политике. Види: **Papadakis**, Maria, Harvey, Starr, “Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship Between Environment and Foreign Policy”, у: Hermann, Charles F., Charles W., Kegley Jr., James N., Rosenau (eds), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987, pp. 409-432.; и **Karns**, Margaret P., Karen A., Mingst, “International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality”, у: *op.cit.*, pp. 454-474.

⁹⁸⁴ Међународне политичке односе су традиционално спроводили владини званичници. Пре развоја политичке демократије спровођење спољних послова је било ексклузивно право краљевих изасланика и професионалних дипломата. Памти се чувена изрека Луја 14: „Држава то сам ја“, јер су до 19. века интереси било које политичке установе су били уско повезани са личним и династијским интересима својих владара. Одлуке су се доносиле да би се инпресирали страни државници, а не страно јавно мњење. Са развојем масовне политике – распрострањено учешће обичног грађанина у политичким пословима психолошка димензија јавног мишљења спољне политике постаје све значајнија. Од тада народ сврстан у различите социјалне слојеве, покрете и интересне групе, игра улогу у одређивању политичких одлука и начина да се оне одбране и тиме постаје мета убеђивања. Владе више не обећавају награде или прете казном само страним дипломатама или страним званичницима већ и целим друштвима. Упореди и види шире: **Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, pp. 217, 218.

⁹⁸⁵ Види: **Ковачевић**, Сретен, *Основи безбедности и одбране*, ВШУП, Београд, 1996., стр. 85.

смислу,⁹⁸⁶ средства у материјалном смислу⁹⁸⁷ и средства у формалном смислу. По њима, тек су средства у формалном смислу спољнополитички поступци, а она представљају комбинацију различитих средстава у суштинском и материјалном смислу. Ови аутори кроз овакво објашњење разликују суштину и облик (форму) спољнополитичког средства, где суштину средстава чини начин на који се утиче на понашање осталих субјеката, а његов облик представљају радње које се у ту сврху предузимају (поступак). Они нуде следећу класификацију спољнополитичких поступака, у три групе: 1) поступци претежно везани за комуницирање (овде разликују два главна облика: (а) преговарање и (б) међународну пропаганду); 2) поступци претежно везани за привреду (царине, квантитативна спољно-трговинска ограничења, квалитативна спољнотрговинска ограничења, спољнотрговински монопол државе, забране увоза и извоза, продирање на страном тржиште, економска помоћ); и 3) поступци првенствено везани за принуду (појединачни акти насиља (тероризам, саботажа, диверзија), оружана интервенција, ограничени рат, рат).⁹⁸⁸

Вукадиновић спољнополитичке поступке назива спољнополитичким средствима и сматра да се могу уочити четири класичне групе: 1) политичка средства (где првенствено убраја дипломатију); 2) економска средства (где убраја (а) инострану помоћ (помоћ у развоју, коришћење трговинских споразума и усмеравање трговине); и (б) присилна економска средства (квоте, бојкот, ембарго, прекид економске помоћи)); 3) пропагандна средства и 4) војна средства (где убраја (а) покушај дипломатског мешања у унутрашње послове; (б) операције

⁹⁸⁶ По њима, средства у суштинском смислу су: убеђивање, обећање, претња, награда, казна и принуда. **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 295-307.

⁹⁸⁷ Средства у материјалном смислу представљају инструменте/оружа преко којих се утиче на збивања, односно делује у међународним односима који се деле у три групе: 1) људска бића, 2) материјална добра, 3) нематеријална добра. Види шире: *op. cit.*, стр. 307-308.

⁹⁸⁸ Види шире: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 295-356.; Они сматрају да је претходно потребно упознати са „свим средствима које постоје или стоје на располагању, па тек онда учинити избор, што је у суштини опредељивање за делатност која постојећу ситуацију треба да промени или очува да би се остварио изабрани спољнополитички циљ. Средство је, дакле, делатност, акција и када се оно употреби, највидљивији је и за мање обучене посматраче једини видљиви део спољнополитичке одлуке, мада је у ствари, предузета акција већ последица и спроводи се, строго говорећи, пошто је одлука већ донешена“. **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 295.

нелегалног карактера; (в) гомилање војне силе у близини државних граница; (г) субверзију; (д) војну интервенцију и (ђ) рат).⁹⁸⁹

И у страниј теорији наилазимо на мање/више сличне класификације спољнополитичких поступака⁹⁹⁰ (опет уз различити терминологију). На пример, Лег назива спољнополитичке поступке „оруђима спољне политике“. Он сматра да је дипломатија, кроз компромисе и убеђивања најчешће оруђе, али и да их постоји још мноштво, попут економских оруђа (посебно у времену јачања трговинских веза кроз таксе, квоте, бојкоте, економску помоћ, укључујући обећања, повећања или губитке који се често јављају). Он такође убраја и пропагандну и друга тзв. „културна“ оруђа,⁹⁹¹ затим војне акције (укључујући тајне операције, саботаже, герилске ратове, блокаде, ограничене ратове, ратове (конвенционалне или нуклеарне) и све су то оруђа спољне политике. При томе, он наглашава да свако од ових оруђа спољне политике има своје предности и мане, у зависности од околности, јер пре свега, не може свака држава да примени исто оруђе подједнако ефективно пошто то зависи од могућности дате државе, природе система оруђа и одређених циљева који су у питању.⁹⁹² Лег истиче да је једино дипломатија скоро универзално оруђе спољне политике, али да чак и она не успева увек да испуни циљеве. Штавише, дипломатија је оруђе без којег не може ни једна држава. Чак и када се друга оруђа користе, као што је ратовање, дипломатија је и даље оруђе које

⁹⁸⁹ Види о томе шире у: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 141-166.; Упореди и у: **Vukadinović**, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974., str. 173-201; 213-247.

⁹⁹⁰ Аутори попут Франкела, Моделског

⁹⁹¹ Види истраживање Vasquez-а у наслову осамнаест и Sampson-а унаслову деветнаест, како проучавање културних фактора може утицати на формулацију и спровођење спољне политике; У: **Vasquez**, John A., “Foreign Policy, Learning, and War”, у: Hermann, Charles F., Charles W., Kegley Jr., James N., Rosenau (eds), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987, pp. 366-383.; **Sampson III**, Martin W., “Cultural Influences on Foreign Policy”, *op. cit.*, pp. 384-405.

⁹⁹² Блокаду, на пример, држава тешко може користити без позамашне морнарице или против државе која нема морску обалу или бар зависи доста од трговине. Нити је може користити држава која је и сама прилично економски зависна од те државе коју жели да блокира. Нуклеарно оружје очигледно није ефикасно у борби у герилским ратовима, где је један од циљева да се заштите људи који се боре са герилцима. И као што се показало у Вијетнаму, чак и у потпуности нуклеарне војне операције су неефикасне у борби у герилским ратовима под неким условима. **Legg**, Keith R., James F., Morrison, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971, pp. 159, 160.

се мора користити да би се договори привели крају што је циљ употребе других оруђа. Само када је тотално уништење друге групе циљ где нису употребљиви савети дипломатија се може зауставити.⁹⁹³

Холсти у набрајању спољнополитичких поступака које назива „акцијама“ не полази од њихове типологизације у оквиру већих група, већ покушава да наведе све облике које једна држава може да предузме на спољном плану (ипак и из оваквог набрајања може се уочити одређена подударност са осталим гледиштима). Овај аутор сматра да ту најчешће спадају: 1) протестне ноте; 2) одбацивања и оптуживања; 3) повлачење амбасадора ради „консултација“, 4) трајно повлачење амбасадора, 5) претња „озбиљним последицама“ ако се одређене акције одиграју, 6) претња ограниченим или тоталним економским бојкотом или ембаргом, 7) обимније званичне осуде противника; 8) пропаганда домаћа и међународна; 9) примена ограничених или тоталних економских бојкота или ембарга; 10) званични прекид дипломатских односа; 11) ненасилне војне акције – упозорења, делимична или пуна мобилизација; 12) узнемиравање или затварање саобраћајних и телекомуникационих веза, званичне блокаде; 13) ограничене употребе силе, казнене мере, 14) рат – који може бити врло различит, повезан са природом циљева, нивоом насиља, географским дометом, итд.⁹⁹⁴

Овај аутор објашњава и којим редоследом се примењују одређени поступци, по правилу, и објашњава разлоге за то, посебно у времену кризе. Наиме, он сматра да су посебно ставови попут непријатељства, недостатка поверења и национализма директно повезани са тенденцијом људи да претерују у својим реакцијама. Објашњава и зашто се често у кризама користи сила, иако постоје и многе друге опције. У раним фазама сукоба или кризе, вероватно ће доћи до протеста, одбијања, оптуживања, упозорења, претњи, и симболичких акција, док ће званични преговори бити обављени у фази решавања сукоба или кризе.⁹⁹⁵

⁹⁹³ Legg, Keith R., James F., Morrison, *op. cit.*, pp. 159, 160.

⁹⁹⁴ Види у: Holsti, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, pp. 467, 468.

⁹⁹⁵ Холсти сугерише да треба запазити да није нужно да сви сукоби и кризе ескалирају од једног корака до другог; политичари могу одлучити да иду од осуде и упозорења на употребу силе уместо да крену корак по корак до самог рата. Велики број акција укључује симболичко преношење порука. Нпр. одлука да се повуче амбасадор ради консултација обично указује на протест или на погоршање односа, али и да је влада озбиљно забринута са ситуацијом или прави ограничени вид

Када сагледавамо питање спољнополитичких поступака, основа из које произлазе даља размишљања је да се они предузимају ради остварења или заштите одређених интереса и циљева. По овом питању није могуће направити паралелу који поступак или њихова комбинација води остварењу одређеног циља, јер иако може да се учини на први поглед да одређени редослед потеза води остварењу одређеног циља, толико је непознаница које чине исход непредвидивим, па то није могуће са сигурношћу тврдити. Наиме, две државе могу имати скоро идентичне циљеве (интересе/вредности), а да их не могу остварити на исти начин, што зависи од многих у више наврата наведених фактора.

Но и поред тога, познавање спољнополитичких циљева једне државе омогућава да се њено конкретно деловање посматра у ширем стратегијском спектру, али је и питање колико је од стварног садржаја циља познато јавности. Стога је и одређивање везе између одређеног спољнополитичког деловања и спољнополитичког циља у основи сложен задатак.⁹⁹⁶ Из тога следи да назначени циљ не подразумева и аутоматски означавање поступка за његово остварење. Чак шта више, оваква ситуација би могла и да завара посматрача лаика.

Ако би упоређивали значај циља, на једној, и поступка на другој страни кроз практичне ефекте и показатеље стања у једној држави, онда би могли понудити следеће објашњење. Наиме, за непристрасног посматрача, о легалности и демократичности спољне политике једне државе више говоре поступци које она спроводи и употребљена средства, него њихови интереси и циљеви записани на

притисака. Делимична мобилизација укључује више од спровођења неког војног плана; циљ може бити и остављање утисака на непријатеља са одлучношћу да се иде до краја. Учесталост употребе симболичких акција као средства преношења порука настаје из још једне карактеристике кризног понашања: Како се степен претњи и непријатељстава повећава, постоји тенденција да се смањи званична дипломатска комуникација. Најблажи корак или акција током кризе, попут повлачења амбасадора, отежава званичну комуникацију. Може се претпоставити да је експлицитна комуникација званичних извора најбитнија управо када су сумња, неповерење и осећај угрожености на врхунцу. Без званичних комуникација, даље, једини начин на који владе могу просудити о намерама противника или воље да се промене циљеви јесте да предузме акције које повећавају вероватноћу рата. Значај званичних комуникација у решавању сукоба и контроли кризних ситуација може се видети у честим покушајима треће стране да посредује како би се сукобљене стране поставиле за исти сто и размотриле своје ставове. Овакви напори засновани су на претпоставци да док противници преговарају, трудиће се да избегавају провокативне акције. Упореди и види опширније о томе у: **Holsti**, Kalevi J., *op.cit.*, pp. 468-501.

⁹⁹⁶ G. **Modelski**, *op. cit.*, str. 90.; Наведено према и упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 95.

„папиру“ (може се направити аналогија и у обичном животу, да је у суштини важније шта људи раде, него шта говоре, без изузетка да је и фразеологија важна, с тим да она може да буде само „празно“ слово на папиру. Тако је рецимо, у доба Стаљина СССР имао један од најдемократскијих устава на свету!). На пример, интерес и циљ државе А може да буде развој демократије и мира у држави Б, али каква је права вредност таквог циља ако се за његово остварење уништи земља Б, страда велики број људи, имовине, итд, а са друге стране циљ неке државе може да буде у најмању руку империјалистички, али ако успева да рецимо демографски и популационо то оствари, или економски, а не неким насилним путем, то је онда са етичког аспекта исправнија политика него она прва, иако по циљевима гледано хуманије делује прва, и сл. На овом, ипак баналном примеру, који међутим има своје утемељење у досадашњој међународној политици, можемо и са ове стране дати део објашњења односа циљ - поступак.

Овакво објашњење можемо потврдити и мишљењем Михана и Гроса. Тако Михан сматра да „док намере, циљеви и жеље могу бити релевантни за критиковање учесника, они не представљају чврсту основу за критику особина деловања иако је то деловање, а не намера, оно што ствара промену у окружењу. Уколико се људски избор доведе до некаквог мерења интелектуалне контроле изгледа да нема логичне алтернативе суђења делима по њиховим последицама. Педигре и сврха су одлично подређени као база за разбориту критику људског понашања“.⁹⁹⁷ А Грос каже да је посебно опасно то што је „разлог опстанка као „историјска мисија“ прихваћен без даљег разматрања, при чему су иза празне фразеологије стајали оштри бајонети и груба сила. Чак и најнеморалнији политичари покушавају да оправдају своје акције на моралним темељима. Метафизичка фразеологија и клишеи постају врло корисни. Узвишене речи стварају димну завесу за крвопролиће.“⁹⁹⁸ Просто питање, усмерено ка онима који користе недефинисане или метафизичке симболе у спољној политици, „шта под

⁹⁹⁷ **Meehan**, Eugene J., “The Concept Foreign Policy”, у: Hanrieder, Wolfram F. (ed), *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, p. 270.

⁹⁹⁸ **Gross**, Feliks, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, New York, 1954, p. 40.

тима мислите“, не само да би било срамотно за оне који их користе, већ такође и врло корисно у разјашњавању ствари“.⁹⁹⁹

Дакле, постоје поступци и средства који постоје, и без обзира како их класификујемо, њихова методологија употребе се увек усавршава и *најбоље је када се користе*. Невезано за могућности одређене државе у примени одређених поступака за остварење циљева, као предуслов је динамичност, насупрот инертности, што ће рећи да се средства која су на располагању требају користити, а не чувати „на лагеру“, а самим тиме се и усавршавају и значе присуство на међународној сцени. И Михан каже да „интелектуална оруђа, као и сви други инструменти, еволуирају и поправљају се коришћењем. И „оружа“ и циљеви за које се користе, отворени су за побољшавање или модификације. Тај процес је наизглед једноставан. Као што би се рекло да сложени дигитални компјутери функционишу отварањем и затварањем великог броја прекидача. Најбоље за оруђе је вежба оног ко га користи“. Он наводи речи Нортон Лонга, који каже да „човек који употребљава чекић може да унапреди чекић док га користи као и да нађе његове нове примене које могу водити даљим модификацијама што представља побољшање у односу на новије употребе. Корисник може и да не промени ништа, а у том случају чекић који употребљава је најбољи који би он могао смислити, а ако је збир свих корисника исти онда је то најбоље што је човек могао да смисли. Оправдање за причање о побољшањима, а не пуким променама, лежи како у односу инструмента и задатка који испуњава тако и у односу између задатака“.¹⁰⁰⁰ Дакле, та средства се користе само онда када држава одлучи де делује, обзиром, да као што смо видели у неким поделама спољнополитичких одлука, постоје и оне одлуке у којима државе не делују, тј. у којима државни актери не доносе никакве одлуке.¹⁰⁰¹

На бази досадашњег разматрања, овде би понудили класификацију спољнополитичких поступака, водећи се при томе одређеним критеријумима за

⁹⁹⁹ Gross, Feliks, *op. cit.*, p. 40.

¹⁰⁰⁰ Meehan, Eugene J., *op. cit.*, pp. 275, 276.

¹⁰⁰¹ Види: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 141-166.

њихово груписање. Критеријуми на бази којих ћемо направити класификацију поступака су следећи: доминантност материје поступка – садржина, канали општења (субјекти), отвореност или прикривеност поступка, примена начина комуникације или одређених облика претње и употребе силе. У складу са тим, класификација спољнополитичких поступака по којој ће се поступати у даљем истраживању садржи пет скупова спољнополитичких поступака (са свим својим облицима унутар ових групација, о чему у даљем тексту бити више речи):

- поступци везани за област дипломатије;
- поступци претежно везани за примену права;
- поступци везани за економске односе;
- поступци везани за подривачке и прикривене (тајне) активности; и
- поступци везани за примену силе (принудне активности).

Овде би још било неопходно нагласити, да у практичном деловању тешко можемо издвојити „чист“ облик било ког спољнополитичког поступка, јер се она у пракси врло ретко примењују у чистом виду. У суштини они представљају одређену мешавину (нпр. када је реч о поступцима везаним за примену права, и ту има и те како коришћења дипломатских поступака, уосталом дипломатија је овде и носилац овог поступка, али је доминантна правна конотација и правни начин решавања и само решење, пре него дипломатски кроз преговоре и компромис и сл.),¹⁰⁰² а углавном је реч и о комбинацији више група поступака. Наиме, сви ови поступци само теоријски могу изгледати као скуп врло чистих и јасно прецизираних активности, на први поглед међусобно одељених, али се у пракси међународног комуницирања појављују као повезани и испреплетени, при чему ће наравно субјекат задужен за спољнополитичко одлучивање донети одлуку о томе који и какви поступци ће бити примењени и ко ће их спровести.

¹⁰⁰² Димитријевић и Стојановић наводе други пример, да се рецимо ни принуда, кроз нпр. облик рата не испољава у чистом виду већ се и даље аргументише, обећава, прети и награђује, а од посредника се не користе само оруђа за разарање и људи који њима рукују, него и бројна друга материјална и нематеријална добра, као и особље различитих знања и професија. Упореди: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996., стр. 294-325.

2. 1. Поступци везани за област дипломатије

У овом одељку сагледаћемо, најпре шта је дипломатија, и затим, како се дипломатија, и који све дипломатски поступци уклапају и служе остварењу и заштити државних интереса, као и како се кроз дипломатске поступке могу укључити и други субјекти било из система спољне политике или система националне безбедности, и кроз тај сегмент се касније може анализирати и извести закључак за део односа спољне политике и националне безбедности кроз дипломатију. Све начине које можемо подвести у групу дипломатских поступака, који нам служе у сврху анализе поменутог односа могли би груписати на поступке дипломатске комуникације, поступке везане за класичне позитивне дипломатске функције, лобирање, и дипломатске поступке и мере у случају погоршања дипломатских односа.

Наиме, дипломатски поступци су само један од инструмената које држава може користити у свом бављењу питањима од државног интереса, уз економску моћ, право, подривачке и тајне операције и војну моћ. У пракси, редак је случај да дипломатија делује изоловано од осталих инструмената, али ако околности тако налажу, може бити више наглашена.¹⁰⁰³ Ово нас води и до субјеката који учествују у спољној политици (кроз креирање и реализацију), где се може уочити да се управо преко дипломатије сви ти различити субјекти и системи међусобно на посебан начин повезују, и да се преко дипломатије другим државама преносе интереси и циљеви кроз разне облике порука, претњи, понуда и сл. У најједноставнијем облику, она представља официјелан начин повезивања једне државе са другом, или нешто слично може се рећи да је „дипломатија техника државног деловања усмерена према међусобном комуницирању влада“.¹⁰⁰⁴

¹⁰⁰³ Fendrick, Reed J., *Diplomacy as an Instrument of National Power*, Chapter 13, p. 179.

¹⁰⁰⁴ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 142.

Дипломатија је делатност са дугом историјом.¹⁰⁰⁵ Под дипломатијом¹⁰⁰⁶ се често подразумевају различита значења, у зависности од тога ко то изговара и на шта се односи. Најпре, може се почети од њеног значења у односу на две перспективе светске политике, које Брајан Вајт дели на „микро“ и „макро“ перспективу. Ова прва која сагледава светску политику као целину, покушава да дипломатију користи као синоним за светску политику (нпр. често се може чути за америчку дипломатију, руску дипломатију и сл., а у ствари се мисли на америчку спољну политику, руску спољну политику и сл.). У овом случају, коришћење термина дипломатија на такав начин је потенцијалан краћи начин изражавања, али погрешан.

Из микро перспективе, нпр. перспективе држава, разумевање дипломатије се односи на приказивање увида у понашање појединачних политичких чинилаца у глобалном политичком систему. Из ове перспективе дипломатија може бити означена као политички инструмент пре него као глобални процес. Сви субјекти (политички чиниоци) имају своје циљеве према којима је њихова спољна политика усмерена. Да би постигли своје циљеве, потребна су им средства – често називана политички инструменти.¹⁰⁰⁷ Дипломатија је један од инструмената који они

¹⁰⁰⁵ Сматра се да дипломатија као процес комуникације између политичких ентитета постоји буквално већ хиљадама година. Најранији документ из области дипломатије који је откривен 70их година је писмо угравирано на плочи које датира од прилике из 2500 п.н.е. Оно је било послато из краљевства по имену Ибла близу медитеранске обале, на оном делу који називамо Средњи исток, краљевству Хамзи, што је данас северни Иран. Послато је по писмоноши који је путовао око реке скоро 2000 километара. Ова кратка порука, по свим елементима у потпуности сведочи о систему дипломатије. Види: **White, Brian**, “Diplomacy”, у: Baylis, John and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 319.

Митић, наводи и да зли језици понекад дипломатију убрајају и у најстарије људске делатности поред «најстаријег заната на свету» (проституција) и фризераја («бербери су први људи»), али и да је некада дипломатија значила ексклузиву: како у погледу основних задатака (представљање једног двора, односно владара код другог), тако и у погледу личности - аристократија, људи «племенит крви» из виших сталежа који су у то доба јеини могли да репрезентују свог монарха, што данас није више правило. Види шире: **Mitić, Miodrag**, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 8-11.; Види о историјату и развоју дипломатије у: **Zečević, Milan**, *Vojna diplomatija*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1990., str. 11-31.; и сл.

¹⁰⁰⁶ Етимолошки, појам дипломатије потиче од грчке речи диплома која значи свечано писмо, повељу или исправу пресавијену на двоје као акт суверена који би једна страна (држава) предала другој, а ова првој на завршетку преговора о неком послу, односно споразуму. Митић сматра се да је појам дипломатија први употребио француски кардинал Ришеље који је између 1624. и 1642 године био председник владе и стварни господар Француске, а да се као појам усталио тек почетком 19. века. Упореди: **Mitić, Miodrag**, *op. cit.*, str. 1.

¹⁰⁰⁷ Види шире: **White, Brian**, *op. cit.*, pp. 317-331.

користе како би остварили своју спољну политику.¹⁰⁰⁸ Кључна одлика дипломатије као политичког инструмента, схваћеног у овом смислу из микро перспективе јесте „приморавање“ других актера да учине (или не учине) оно што се од њих тражи. Да би била ефектна, дипломатија мора да се допуњава другим средствима, али је ипак вештина преговарања централна у уметности¹⁰⁰⁹ дипломатије. А уз то као примаран интерес и задатак дипломатије издваја се и одржавање непосредног контакта са владама других држава и представљање своје државе и заштита њених интереса у тим државама, међународним организацијама и на међународним конференцијама.¹⁰¹⁰

Ипак, у најужем схватању дипломатије, вођење међународних преговора и мирно решавање спорова представља њену најважнију компоненту. Обично се и каже да дипломатија престаје оног тренутка кад се употребљавају друга средства, пре свега, насилна средства, и кад се поједини проблеми почињу решавати употребом силе (мада дипломатија може да функционише и у рату).¹⁰¹¹ Али, у крајњем највише се идентификује са преговарањем, па и постоје дефиниције да је она „умеће преговарања“. Преговарање јесте једна од главних активности дипломатије, једнако везана уз политичку активност државе коју представља, али је ипак нетачно да се дипломатија поистовети само са преговарањем, јер постоје и бројне друге функције, улоге и задаци дипломатије, као и њена значења.¹⁰¹²

¹⁰⁰⁸ Брнимир Јанковић истиче, да у савременим условима спољно политичке активности сваке државе и природа њене дипломатије коју води њен дипломатски апарат зависе пре свега од њеног унутрашњег друштвено-економског уређења и развоја. Поступци држава у међународним односима, цене се на основу правила међународног права, при чему се захтева да се делатност усклади са начелима и правилима међународног права, заснованим пре свега на Повељи Уједињених нација. Овај аутор истиче да је то „значајна карактеристика савремене дипломатије, без обзира на бројна кршења.“ Види: **Јанковић**, М. Бранимир, *Међународно јавно право*, Научна књига, Београд 1970., стр. 214-215.

¹⁰⁰⁹ Митић истиче гледишта појединих аутора да је дипломатија уметност преговарања и остваривања међународних односа, али и наглашава да се она ипак не може уврстити у уметност, већ у вештину која се стиче обуком и радом. Истовремено је и професија, са специфичним карактером посла, начином рада и сопственим правилима. Види: **Mitić**, Miodrag, *op. cit.*, str. 8.

¹⁰¹⁰ Упореди: **Mitić**, Miodrag, *op. cit.*, str. 9.

¹⁰¹¹ Види шире: **Vukadinović**, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974., str. 213-247.

¹⁰¹² Вукадиновић сматра да је дипломатија друштвена делатност и политички процес у којем политички актери најчешће државе, ступају у међусобне односе у међународном окружењу. Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 81-149.

У теорији постоје, поред разних значења, и бројне дефиниције дипломатије, од којих су се неке издвојиле као најчувеније. Следи приказ дефиниција према Митићу.

Једна од таквих је и дефиниција дипломатије коју је дао Сатоу: „дипломатија је примена интелигенције и такта на вођење званичних односа између влада независних држава“.*

По Берицу, „дипломатија је вођење међународних односа више преговорима него силом, пропагандом или применом права“.**

Хамилтон и Лангорн тврде да је „основни посао дипломатије адвокатура“, односно „једна од виших форми убеђивања“***

Барстон, међутим, сматра да је „дипломатија везана за менаџмент односа између држава и између држава и других актера“ и да се односи на „саветовање, уобличавање и спровођење спољне политике“****

Наш једини послератни аутор уџбеника о дипломатији, проф. Бранимир Јанковић веома кратко и концизно дипломатију дефинише као «вођење спољне политике једне државе или више држава»*****¹⁰¹³

Совјетски дипломата Зорин каже да је „дипломатија званична активност органа спољне политике и функционера држава одговорних за представљање држава у свету, реализацију задатака спољне политике и заштиту њених права и интереса путем преговора и других мировних средстава, која се користе у интересу владајуће класе.“¹⁰¹⁴

¹⁰¹³ *Chas. W. Freeman: *The Diplomat's Dictionary*, United States Institute for Peace Press, Washington 1997, str. 70

**G.R. Beridge: *Diplomacy, Theory and Practice*, London – New York – Munich 1995, str. 1.

***Keith Hamilton and Rixhard Langhorne: *The Practice of Diplomacy, Its Evolution Theory and Administration*, London – New York 1995. str. 154.

****R. P. Barston: *Modern Diplomacy* London 1996. str. 1.

*****Др. Бранимир Јанковић : *Дипломатија*, Београд 1988, стр. 9.

Наведено према: **Mitić**, Miodrag, *op.cit.*, str. 1.

¹⁰¹⁴ Зорин, Б.А.: *Основи дипломатске службе*, Москва, 1977, стр. 20.

У сложеном процесу дипломатије најванија је методологија преговарања коју примењују дипломате, а између акредитованих дипломата који воде преговоре налазе се актери одлучивања, који судбоносно утичу на исход преговора. (Ковалев, А.Б.: *Азбука дипломатије*, Москва, 1968, стр. 17.) Дипломатија представља систематски уређену делатност посредством које се постижу конкретни државни циљеви и интереси. (Дипломатска стратегија је део опште политичке (националне) стратегије државе, која се бави теоријом међународних и међудржавних односа" (*Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 107.)). Основне принципе, начела и оквири дипломатије утврђује највише државно руководство, а Министарство иностраних послова планира, организује, усмерава и остварује увид у рад акредитованих дипломатских представника који су преовлађујући реализатори задатака. Дакле, реч је о специфичној (превентивној) организацији државе која приоритетно извршава задатке изван своје територије. Наведено према: **Мишовић**, Слободан, Милоје, Цветковић, *Дипломатска шпијунажа*, у: *Зборник радова 2003*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003., стр. 92.

Бен Ашер каже да је је дипломатија један од феномена без којих човечанство не може. Формулисана је као „...управљање међународним односима путем преговора (или) вођење међудржавних послова мирољубивим средствима“.¹⁰¹⁵

И енциклопедијске дефиниције дипломатије указују на то да је реч о државној функцији као средству општења са другим државама и међународним организацијама у сфери спољне политике, која се спроводи одређеним методама, при чему се посебно истичу преговори. Тако се под дипломатијом често подразумева и само спољна политика државе, као и вештина заступања државе и вођења јавних и тајних преговора.¹⁰¹⁶

Вукадиновић у књизи „Политика и дипломација“¹⁰¹⁷ наводи следеће дефиниције дипломатије:

- Један од утемељивача науке о међународним односима Ханс Моргентхау сматра: »Дипломатија је формулисање и спровођење спољне политике«. То никако није случајно и у читавом низу дела научника с подручја међународних односа изједначава се често пута креаторе спољне политике с дипломатама, а дипломатију са спољном политиком.

- како то пише Jacques Chazelle: »Термин дипломатија ... значи укупност средстава и специфичних активности које користи држава у својој спољној политици«. Совјетски дипломатски речник дефинише пак дипломатију као »технички инструмент спровођења спољне политике«

- Схватајући преговарање као главну функцију дипломатије и дипломата, а надовезујући се на дела Callieresa и Мартенса, то мишљење истиче да је дипломатија заправо међународно преговарање те да се у тој улози огледа њена најважнија улога која далеко засењује све остале функције.

- Угледни Oxford English Dictionary тако пише да је дипломатија »бизнис или умеће дипломата«.

У свако м од тих приступа постоји само до прецизности. Тачно је да је дипломатија део спољне политике државе, те да је она у знатној мери везана уз

¹⁰¹⁵ Државе користе различита средства за успостављање односа са другим државама. До одређеног нивоа сваки облик је уређен посебним нормама дипломатског права. Нарочито велику улогу су имале сталне мисије на територији страних држава, а право којим су уређене је веома развијено. Мада револуција у комуникацијама и напредак саобраћаја чине представништва у иностранству превазиђеним, пракса показује супротно. Као допуна њиховим традиционалним задацима-аналитичко процењивање стања у држави пријема, заштита грађана и успостављање дипломатских односа-америчке дипломате се данас сусрећу са проблемима као што су успостављање мира, заштита животне средине, питања у вези нуклеарног наоружања, борба против наркотика и унапређење трговине. Упореди: **Ben-Asher**, Drog, *Human Rights meets Diplomatic Immunities: Problems and Possible Solutions*, Harvard Law School, November, 2000, p.4.

¹⁰¹⁶ Enciklopedija političke kulture, Beograd, 1993. Odrednica: *Diplomatija*

¹⁰¹⁷ **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 81.

преговарање, а не може се никако порећи нити тврђење да је дипломатија делатност дипломата. Но, све то заједно ипак не објашњава сам појам дипломатије која је све то заједно, али и нешто више.

Дакле, видимо да се под дипломатијом подразумевају различита значења¹⁰¹⁸ и да се концепцијски могу издвојити дефиниције које спадају у један од четири приступа: први, који изједначава дипломатију са спољном политиком, чиме се између њих ставља знак једнакости; други приступ који изједначава дипломатију са техникама спољне политике; трећи, који поистовећује дипломатију са међународним преговарањем, и четврти, који прилично поједностављује виђење проблематике тврдећи да је дипломатија делатност дипломата.¹⁰¹⁹ Међутим, и овде би требало

¹⁰¹⁸ Дипломатија се схвата као умеће, знаност, вештина, процес, пракса, функција и организација; Магарашевић наводи да се под "дипломатијом" подразумевају и поступци, методи и механизам вођења међународних преговора и мирног решавања међународних спорова, који су разрађени у правилима међународног права о дипломатским и судским начинима решавања међународних спорова. Појам "дипломатије" односи се и на ресоре министарства иностраних послова и особље које ради у њима и обавља дипломатске функције, тј. на дипломате, као посебно оспособљену професију, и одговарајућу организацију ресора. Најзад, израз "дипломатија" служи за одређивање особене активности и вештине државника и дипломата у вођењу међународних преговора. Овако одређен дојам дипломатије налази се скоро у свим делима која проучавају дипломатију, а која се дефинише као "наука и вештина међународног преговарања", као "примена интелигенције и такта" у односима између влада, или као "начин вођења спољних послова од стране неког субјекта међународног права мирним средствима и првенствено путем преговора."²⁸ Иако постоје бројне дефиниције дипломатије, најопштије и најпростије речено, под дипломатијом се подразумева она делатност државе којом она настоји да оствари, пухем одговарајућег особља и организације, своје спољнополитичке циљеве и интересе. Под дипломатијом се такође подразумева како друштвена суштина и садржина њене активности, тако и њени спољни облици испољавања и методи. Види: **Магарашевић**, Александар, "Дипломатија као начин и средство међународног општења" у: Лопичић, Ђорђе (прир.), *Дипломатија (зборник радова)*, Ваша књига, Београд, 2006., стр. 113.

Митић наводи (стр. 7.) „Реч дипломатија има више значења. Пре свега, она означава спољнополитичку делатност у односу на друге субјекте међународног права и међународних односа – државе и од њих основане међународне организације. Дипломатија као делатност много је шири појам од дипломатије као организације, јер обухвата много шири круг субјеката, а не само дипломатску службу државе, која је, по правилу, сведена на министарство иностраних послова и дипломатска и конзуларна представништва.

Стр. 8. - Дипломатија је и научна дисциплина, наука, као што је то међународно право, међународни односи и слично. У жаргону постоји још један појам, једно ружно значење речи дипломатија. Она је често ознака за људско понашање које се карактерише избегавањем сучељавања са истином и реалношћу и настојање са се бонтоном и љубазним речима остваре поједини лични, групни или државни интереси. Из таквог поимања дипломатије, настала је и реч дипломатисање као сипротност отворености и искрености у појединачним односима међу људима. Не може се искључити чињеница да су лише осбине појединих делатника дипломатије и непримерени поступци и ставови дипломатије кроз историју пружили повод и основ и за овакво схватање дипломатије. **Mitić**, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 1-73.

¹⁰¹⁹ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 81.

додати три тачке, јер уз ове постоје и други издвојени приступи, нпр. схватање дипломатије као организације, као науке и сл.

Дакле, под њом се у ширем смислу подразумева наука о спољним односима држава, а у ужем смислу то је наука и вештина заступања државе и преговарања између субјеката међународног права. Она је такође, вештина одржавања међународних односа и вођења међународних послова, умешност у одбрани интереса своје земље и придобијање страних влада за политику своје владе. С тим у вези, једни је сматрају искључиво средством спољне политике, вештином доброг вођења послова међу државама, вештином представљања владе и интереса своје земље код страних влада, вештином вођења или праћења дипломатских преговора, науком о спољним односима засновану на општој теорији преговора подређеној процедури, или само као науку о спољним односима држава.

Међутим, не може се искључиво рећи да је дипломатија нити само средство за вођење спољне политике, нити само наука, нити само вештина, већ све то скупа. Али, да би се лакше схватиле релације, најпре треба ићи редом. Наиме, потребно је прво схватити суштину спољне политике, њен садржај, циљеве, поступке и носиоце, да би се схватила суштина дипломатије. Спољна политика оређује стратегију и дугорочне циљеве које треба реализовати, док се дипломатија могла схватити као „тактичко средство“ за реализацију тих циљева. А пре тога, као што смо утврдили, од карактера унутрашње политике зависи карактер спољне политике у великој мери. Надаље, ако је спољна политика офанзивна, или дефанзивна, онда ће и дипломатија бити таква. Ако је мирољубива онда је дипломатија њен постулат.¹⁰²⁰ Дакле, дипломатија се креће на линији интереса који су, као што смо у првом делу видели, увелико заједнички и за спољну политику и за националну безбедност, а дипломатски поступци остваривања и заштите тих интереса су следећи:

-билатералну и мултилатералну дипломатију, самит дипломатију, шатл дипломатију;

¹⁰²⁰ Упореди, **Zečević**, Milan, *Vojna diplomatska predstavništva u savremenim međunarodnim odnosima*, magistarski rad, Pravni fakultet, Beograd, 1985., стр. 7.

-дипломатске функције – позитивне (представљање државе, преговарање са владом државе код које се акредитује, заштита интереса државе акредитовања и њених грађана, посматрање и обавештавање дозвољеним средствима о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује, подношење извештаја о томе влади која акредитује, унапређење пријатељских односа у области привреде, науке и културе), а поред њих то могу бити и конзуларне функције¹⁰²¹

-употреба дипломатских институција и правних процедура

-преговарање

-лобирање

-дипломатски поступци у случају погоршања дипломатских односа (одобрење (одбијање) агремана, дипломатски протести (ноте), повлачење амбасадора на консултације (за краће или за дуже време, интерно или уз јавну обзнану), трајно повлачење амбасадора и снижавање нивоа дипломатских односа на *отправник послова – ad interim или стални отправник послова – као ранг*, смањење броја дипломатског особља и повлачење дипломатског особља, захтев да се повуче и дипломатско особље других, или протеривање, прекид дипломатских односа (*могућност да остану само конзуларни односи, потпуни прекид дипломатских односа (остаје сила заштитница)*))

Овде се могу додати и поступци који представљају мешавину дипломатије и права, па би у ове поступке могли набројати правне начине заштите виталних државних интереса, арбитражу (поступак пред арбитражним судовима и комисијама, и поступак пред Сталним арбитражним судом), затим судско решавање међународних спорова (правна заштита у оквиру система УН (Међународни суд правде), и правна заштита у оквиру других међународних институција (нпр. Савет Европе – Суд за људска права).¹⁰²²

¹⁰²¹ Mitić, Miodrag, *op. cit.*, str. 209-236.

¹⁰²² Види шире у: Henkin, Louis, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Praeger publishers, New York, 1968; Holsti, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977; Аврамов, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена

Иако је дипломатија у ширем смислу, поступак и средство спољнополитичког система у ужем смислу, без других средстава у државном систему, у спољнополитичкој пракси, често се меша са осталим средствима, тј. поступцима, који иду паралелно са дипломатијом или се засебно користе. Како објашњава Брајан (Brian), дипломатија се повезује и са осталим политичким средствима и тако чини тзв „мешану дипломатију“. Он даље наводи да постоји три типа политичких средстава који се користе уз дипломатију. Најпре, то су војне снаге, економске мере и субверзивне мере.¹⁰²³

Ово је и у складу са класификацијом спољнополитичких поступака, о чему ће бити речи у предстојећим редовима.

2. 2. Поступци везани за економске односе

У оквиру спољнополитичких поступака који су везани за економске односе најпре би се могло осврнути на циљеве економске политике државе и њене носиоце.

Економска политика је основа на којој се надограђују и други аспекти моћи државе. Носиоци су привредне корпорације, посебно ако су већих капацитета, али и целокупна привреда (цивилна и војна) која чини укупну економску моћ државе.

У оквиру државних интереса/вредности су циљеви економске политике. Обзиром на међузависност светске привреде, економска политика државе има и своју спољнополитичку димензију. Као њени носиоци јављају се мултинационалне компаније, државни привредни сектор, као и мала привреда.¹⁰²⁴

администрација, Београд, 1999.; **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.; **Ковачевић**, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004.;

¹⁰²³ Упореди: **White**, Brian, “Diplomacy”, у: Baylis, John and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, p. 327.

¹⁰²⁴ Види шире о економској дипломатији у: **Prvulović**, Vladimir, *Економска дипломатија*, Грмеџ, Београд, 2001.

Што се облика економских поступака у извршавању одлука на спољнополитичком плану тиче, они се могу поделити на поступке и мере економског награђивања и кажњавања. У литератури се могу пронаћи различите класификације економских поступака на спољном плану, као и различити термини. Међу осталим присутан је и термин економско ратовање.¹⁰²⁵

Међутим, без обзира на различите називе, у теорији се може наићи на следећу групу поступака: царине, спољна помоћ у развоју, трговински споразуми, тарифе, бојкоти, ембарго, прекид економске помоћи, санкције, блокада.

Уважавајући сва ова гледишта, обзиром да свака држава има своје тржиште, за потребе овог рада, довољно је напоменути поступке који се односе на принудне економске поступке. Мијалковић наводи да „мере економске принуде подразумевају да једна или више земаља, односно међународне организације застрашују земљу или групу земаља тиме што ће им забранити увоз робе, услуга, права и капитала, њихов извоз или једно и друго, односно онемогућити располагањем њиховим средствима у иностранству (економски притисци), или изричу и спроводе мере забране увоза или извоза и располагања имовином у иностранству (економске санкције), како би се оне кроз могуће или стварне економске штете и осиромашење принудиле на политичке уступке.

Економски притисци се манифестују као претња и политика условљавања – уцењивање и изнуђивање. С тим у вези, држави и њеним субјектима отежава се сарадња усложњавају се и отежавају се услови под којима може да учествује у међународној привреди, отежава јој се добијање финансијских повластица или кредита код међународних финансијских институција, отказују се закључени уговори, нуде штетни уговори, захтевају се посебне додатне и неубичајене гаранције за обезбеђивање извршења уговора, замрзавају се средства и имовина у иностранству, ограничава се режим ваздушног, воденог и транспортног саобраћаја итд.

Економске санкције се најчешће манифестују као:

-ембарго, када се земљи онемогућава увоз,

¹⁰²⁵ Види у: **Prvulović**, Vladimir, *op. cit.*, str. 145-147

-бојкот, када се земљи онемогућава извоз,
-економска блокада, у случајевима истовремене примене мера ембарга и бојкота.“¹⁰²⁶

Осим тога, Мијалковић, наводи и да се под појмом ембарго могу подразумевати мере међународне економске принуде, и да појам ембарго најшире подразумева забрану пловидбе и трговине са одређеном земљом, и да може бити цивилни и агресивни.¹⁰²⁷

Стајић под санкцијама подразумева првенствено економске унилатералне принудне мере које из политичких, економских или војно стратешких разлога кажњава одређена држава, противно основним принципима Повеље УН. Ове унилатералне мере за које су у међународном праву не могу наћи правни основи уводи једна или група земаља да би оствариле одређени спољнополитички циљ. Без обзира о каквом је циљу реч, учинци су неповољни по безбедност државе која је жртва (гуше економску самосталност земље, што умањује и политичку стабилност, утичу на пад друштвеног производа, осиромашивање и социјалне немире, настаје проблем незапослености и сл).¹⁰²⁸

Када је реч о спољнополитичким поступцима везаним за економију, то значи да традиционални економски односи међу државама (и њихова државна предузећа, разни приватни субјекти, корпорације и сл.) не служе само и чисто економским интересима, већ да се могу користити и у најшире (спољно)политичке сврхе (а то значи однос и према самој држави и њеној националној безбедности).

Холсти наводи да су нације „политички и економски узајамно зависне тако да се оне међусобно ослањају на ресурсе и робу која им омогућава да се развијају и издржавају видљиву економију. Неки економски системи су зависни на спољна тржишта и изворе снадбевања и они не могу функционисати више од неколико недеља уколико су одсечени од остатка света. Њихова економија би доживела колапс за неколико месеци уколико не продају готове производе у

¹⁰²⁶ Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 220.

¹⁰²⁷ Упореди и види шире у: Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 220, 221.

¹⁰²⁸ Упореди: Стајић, Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2003., стр. 190, 191.

иностранству“¹⁰²⁹ Он даље каже да „морамо разликовати нормалну међународну трговину чија је сврха приход, од трговине која је чисто манипулативана у политичке сврхе од стране владе“.¹⁰³⁰

Териф наводи да „међузависност, са зависношћу од међународних економских трансакција, омогућује земљи да манипулише овим трансакцијама како би променила ставове и понашање других држава“.¹⁰³¹

Међу бројним средствима у оквиру спољнополитичких поступака везаних за економију, (које можемо разврстати служећи се поделом на оне поступке када су односи нормални, и на присилна економска средства), међу овим присилним које се углавном уопштено могу назвати санкције (економске санкције), могу се навести различити методи у оквиру поступка санкција, који се могу укратко набројати и објаснити.

Обзиром да су у претходном тексту већ наведена економска средства и поступци када су односи нормални, у оквиру ових присилних можемо објаснити шта су санкције.

Првуловић наводи да се у последње време често примењују економске санкције, као спољнополитичко средство за решавање одређених међународних питања, и то из различитих мотива (и то или унилатерално од стране појединих држава или регионалних организација, или мултилатерално одлукама Савета безбедности).¹⁰³² Природа наметнутих санкција може бити у распону од прекида или суспензија билатералних односа које једна земља намеће другој, или прекида сарадње само у неком специфичном пољу, или суспензија из одређених организација, што је блокада или изолација земље, ембарга на увоз углавном оружја, стратешких производа, па све до тоталне изолација односно прекида свих економских комуникација, и саобраћаја, па и културне и спортске изолације, (што је био случај са санкцијама Савета безбедности и ЕУ према СРЈ).

¹⁰²⁹ Holsti, Kalevi J., *op. cit.*, p. 242.

¹⁰³⁰ Holsti, Kalevi J., *op. cit.*, p. 244.

¹⁰³¹ Terriff, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999., p. 146.

¹⁰³² Prvulović, Vladimir, *Ekonomска diplomatija*, Grmeč, Beograd, 2001., str. 150.; Упореди: *op. cit.*, str. 150, 151.

Разлози за увођење санкција су доста различити из досадашњих примера из праксе, од кажњавања расистичких закона и апартхејда (Јужна Африка), неприхватљивост унутрашњег уређења, или савез са неком другом конкурентском силом, која се прогласи претњом по националне интересе (Куба), агресија на суседну земљу (Ирак), неприхватање изабраног председника (Хаити), питања људских права (СРЈ). То је само део списка.¹⁰³³ У економској сфери то могу бити супротстављање процесу глобализације, одбијање да се прихвати одређени царински режим и друга правила светске трговине и сл.¹⁰³⁴

Овај аутор даље наводи да су санкције због злоупотребе и шареног списка разлога често неприхватљиве по објектну државу, посебно када група интересних држава може утицати у одређеним органима да се донесе таква одлука (нпр. у Савету безбедности).¹⁰³⁵

Ризици политике и праксе санкција која је у супротности са усвојеним начелима међународних односа, суверене једнакости, равноправности, поштовања суверенитета и територијалног интегритета и немешање у унутрашње послове, огромни су.¹⁰³⁶

Због понекад драстичног коришћења овог моћног инструмента, из понекад и бизарних разлога, јер оне погађају и најшире слојеве чешће, него разлог због кога се уводе (рецимо неприхватљива личност председника), било би пожељно да се користе крајње рестриктивно могућности зацртане у глави 7 Повеље УН. Јер оснивачи Повеље, можда нису имали на уму да ове организације могу постати полуа за остварење интереса одређене групе, парцијалних интереса држава.¹⁰³⁷

Такође, ова средства се користе волунтаристички, и селективно по избору моћних земаља и њиховим интересима.¹⁰³⁸

Најчешћи политички разлози су свргавање неке владе, економски када земљу треба казнити због њеног продора на тржишта или због заштите сопствене

¹⁰³³ Упореди: **Prvulović**, Vladimir, *op. cit.*, str. 151.

¹⁰³⁴ Упореди: **Prvulović**, Vladimir, *op. cit.*, str. 152.

¹⁰³⁵ Упореди: **Prvulović**, Vladimir, *op. cit.*, str. 152.

¹⁰³⁶ Упореди: **Prvulović**, Vladimir, *op. cit.*, str. 152.

¹⁰³⁷ Упореди: **Prvulović**, Vladimir, *op. cit.*, str. 152.

¹⁰³⁸ Види шта о томе мисли Првуловић, Види: Упореди: **Prvulović**, Vladimir, *op. cit.*, str. 153-157.; види и преглед земаља које су биле под санкцијама или су под претњом санкцијама од стране организација или одређене групе земаља.

производње, а међу војно-стратешким чување монопола производње наоружања, слабљење туђих војних капацитета и спречавање продаје трећим земљама и сл.¹⁰³⁹

Санкције обухватају разне облике казних мера, а најчешће су међу њима трговинска блокада, забрана ваздушног саобраћаја, блокирање монетарних резерви у страним банкама, заплена имовине у иностранству, оспоравање чланства у организацијама.¹⁰⁴⁰

2.3. Поступци везани за примену силе у међународним односима

Ова група поступака подразумева примену силе или претњу њеном употребом, а обзиром на врсте и бројност могу се подилити на групацију субверзивно-пропагандних поступака, и војно-принудних поступака. У овој првој групи, постоје различите класификације у литератури. Једна од класификација је и класификација коју нуди Бајагић:

- психолошко-пропагандна дејства
- идеолошко-политичка индоктринација
- тајне (прикривене) политичке акције.
- коришћење политичке агентуре
- појединачни акти насиља (тероризам, диверзија, саботажа)
- шпијунажа
- специјалне операције (герилско - неконвенционално ратовање)

¹⁰³⁹ Упореди: **Стајић**, Љубомир, *op. cit.*, стр. 190.

¹⁰⁴⁰ О државама које највише уводе санкције и које су најчешће биле жртве санкција види у: **Стајић**, Љубомир, *op. cit.*, стр. 191, 192.; и о спољном зиду санкција против СРЈ, види у **Стајић**, Љубомир, *op. cit.*, стр. 192-194.;

Шире о економским поступцима у спољној политици, види у: **Prvulović**, Vladimir, *Ekonomска diplomatija*, Grmeč, Beograd, 2001.; **Стајић**, Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2003.; **Terriff**, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999.; **Vukadinović**, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974.; **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005.; **Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977; **Kegli Jr.**, Čarls V., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004.; **Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.; **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996.

- превратничка и противпревратничка дејства (државни удар, пуч, оружана побуна)
- изазивање и управљање друштвеним кризама.¹⁰⁴¹

Иако примена тајних акција, није производ новијег доба, снажнији развој су доживеле у 20. веку. Бајагић је, анализирајући у студији случаја примену тајних акција у реализацији спољне политике САД, и законске надлежности, писао да су оне институционализоване у правном систему САД, а да су још од Другог светског рата за то овлашћене обавештајне службе у оквиру обавештајне заједнице САД, које су масовно користиле ове поступке посебно у доба нуклеарне затегнутости, када је отворена примена силе била незамислива у очима креатора спољне политике. Бајагић издваја одређене примере из праксе (Јужна Америка: Панама, Куба, Доминиканска Република, Гватемала, Никарагва, Чиле, Европска искуства: Италија, Кипар, Југославија, СССР, Африка: Ангола, Азија: Иран, Ирак)¹⁰⁴² и широки дијапазон примењених акција од пропагандних дејстава, индоктринације, помагања опозиционим политичким субјектима до герилских дејстава, појединачних аката насиља и атентата. При томе су активности биле непосредно планиране и реализоване од стране СИА, у сарадњи са другим америчким институцијама (пре свих министарством одбране), али увек уз настојање да се прикрије умешаност америчке владе у те операције, односно у унутрашње политичке борбе у другим земљама.¹⁰⁴³

Поред овог аутора, и други домаћи теоретичари, имају класификације, попут Димитријевића, Стојановића, које они називају пропагандним поступцима,¹⁰⁴⁴ као и страних аутора, нпр. Вукадиновића, које он назива пропагандним поступцима.¹⁰⁴⁵

Без обзира на различита одређења ових поступака, за овај рад је прихватљиво одређење које даје Мијалковић, и назива га субверзивним дејствима.

¹⁰⁴¹ **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004.

¹⁰⁴² Види: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 174., и даље.;

¹⁰⁴³ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 176.

¹⁰⁴⁴ Види шире: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 316-325.

¹⁰⁴⁵ Види шире: **Vukadinović**, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., стр. 155-160.

Посебно важан проблем у разматрању тајних акција у спољнополитичким поступцима је питање њихове етичности. Оне показују однос да је третман државних интереса насупрот међународном праву, моралу, принципима, и представљају флагрантно мешање у унутрашње послове једне државе. Свакако креатори оваквих спољнополитичких поступака се труде да укажу на одређене „олакшавајуће околности“ као разлоге због којих се морају предузети ове акције, на неопходност извођења оваквих акција као крајње нужде, при томе балансирајући „цену и резултате“.¹⁰⁴⁶

У групацију принудних поступака, тј. војних ризика и претњи националној безбедности спадају оружана агресија, оружана интервенција, војни притисци, оружана побуна, грађански рат.¹⁰⁴⁷

Оружана агресија је према Мијалковићу, једно од најдеструктивнијих угрожавања националне безбедности. Овде се користи назив оружана агресија, обзиром да је у савременом периоду рат правно забрањен. Наиме, иако није искључена могућност појаве рата, ипак правна ограничења смањују употребу класичног рата као спољнополитичког поступка.

Аврамов и Крећа објашњавају „Кр о зео XVIII и XIX век тр жште међународне заједнице било је усредсређено на доношење и проучавање правила о начину вођења рата (*ius in bello*); међутим, по завршетку I светског рата тежиште је пребачено на ограничење права на вођење рата- *ius ad bellum*. То је, у ствари, био одраз уношења нових појмова и схватања у међународноправни поредак.

Први, а нарочито Други светски рат изазвао је револуционарна превирања у свету, која су имала дубоког одраза на целокупна светска збивања, па и условила изналажење нових решења. Кроз Пакт Друштва народа државе су вољно ограничиле право на вођење рата, а кроз Повељу УН уносе у међународни поредак забрану претње или употребе силе, супротно циљевима УН. Природно,

¹⁰⁴⁶ Види шире шта о томе Џонсон Лок каже, о етичности тајних акција у спољнополитичким поступцима, у: **Johnson, Loch K.**, *Secret Agencies – U.S. Intelligence in a Hostile World*, Yale University, 1996, pp. 69-77.

¹⁰⁴⁷ **Мијалковић**, В. Саша, *op. cit.*, стр. 201-214.

тима није аутоматски елиминисан рат из међународних односа. Међународни систем, о чему је већ било речи, функционише на бази међународних односа и државе су задржале искључиво право контроле над силом којом располажу“.¹⁰⁴⁸

Овде се може напоменути неколико општих одређења о рату. „Рат је најоштрији облик друштвених сукоба, „сукоб великих интереса који се решава крвљу“ (Клаузевиц), у коме се непосредном употребом одређене силе између држава, њихових савеза или организација, покушавају да остваре одређени политички циљеви, победом над противничком страном и њеним принуђивањем да прихвати услове победника. Иако зарађене стране, нарочито ако су изједначених снага, показују тежњу да употребе сва средства којима располажу, тј да иду до крајности, како каже Клаузевиц, оне су ограничене правилима међународног права у погледу средстава и начина борбе“.¹⁰⁴⁹

„За разумевање рата неопходно је узети његову везу са политиком. Рат није наине пуки оружани судар држава како би се однела војна победа, већ да би се остварили извесни политички циљеви који се на други, миран начин, нису могли (или нису желели) остварити. Широко је прихваћено схватање Клаузевица, чувеног немачког теоретичара у његовом делу „О рату“ (1832), да „рат није само политички чин него право средство политике, настављање политичких односа, њихово остваривање другим средствима“. „Као инструмент политике, подвлачи Клаузевиц, нужно мора носити њен карактер, он се мора мерити њеним мерилима, вођење рата, у његовим општим цртама, стога је баш сама политика, која уместо узимања пера потезе мач, али због тога не престаје да мисли по својим сопственим законима“. Међутим, са друге стране и ток рата, а још више његов исход, имају снажног, па и пресудног, утицаја на политику, баш као што се и политика мора прилагодити „расположивим ратним средствима“ (Клаузевиц). Каснији немачки теоретичар Е. Ludendorff, у својим делима Тотални рат, Нација у рат, у којима је развио теорије о тоталном рату и тоталитарној политици, заступао је схватање,

¹⁰⁴⁸ Аврамов, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999., стр. 594, 595.

¹⁰⁴⁹ Милетић, Андреја, *Геополитика*, у: *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993., стр. 953.

насупротив Клаузевицу, да „политика мора бити подређена вођењу рата“, с обзиром на то да је „ратовање највиши израз воље за животом нације“.¹⁰⁵⁰

Уважавајући гледишта Мијалковића о класификацијама ратова, следећи су параметри по којима се ратови деле на: премодерне, модерне и постмодерне (који могу бити колективни и унутрашњи). Осим ове поделе ратови могу бити и антирежимски, етно-националистички, међудржавни, деколонизациони, међуетнички, унутаретнички и сл.

Што се тиче оружане интервенције, која се у теорији разрађује у више облика (војна интервенција, хуманитарна интервенција и сл.), реч је такође о принуди, и употреби војне силе, али ограниченог обима.

„Оружана интервенција је недозвољено мешање у унутрашње ствари једне државе применом оружане силе, којим се негирају њена сувереност и самосталност. Реч је о једном од најекстремнијих видова примена силе у међународним односима који подразумева слање сопствених оружаных снага у страну државу како би се наметнуо жељени политички исход. То је отворена или прикривена примена силе којој прибегава једна земља или више њих, прелазећи при том границу земље како би утицале на начин вршења власти и политику коју та земља спроводи. Представља најгрубље кршење принципа неинтервенционизма – немешање у унутрашње послове суверених држава“¹⁰⁵¹

Следећа врста ових поступака односи се на војне притиске. По Мијалковићу „војни притисци се манифестују као: отворено условљавање земаља против којих су усмерени, непосредно застрашивање употребом војне силе, индиректно застрашивање масовном војном мобилизацијом, извођењем војних вежби и маневара, прекомерним наоружавањем сопствене војске, пријемом у војне блокове и савезе суседа или непријатеља земље која се застрашује, гомилањем војних снага у пограничним зонама итд.“¹⁰⁵²

¹⁰⁵⁰ Милетић, Андреја, *op. cit.*, стр. 955.

¹⁰⁵¹ Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 206.

¹⁰⁵² Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 210.

Још једна врста принудних поступака је оружана побуна. „Побуна је масовна акција индивидуално и по броју неодређене групе људи ради насилног обарања неког друштвеног или државног система или ради супротстављања неком органу или некој мери државне власти. То је оштар облик политичке борбе и до ње долази због заоштрених социјалних односа и грубих поступака државне власти, а повод јој је често и нека крајње непопуларна мера власти. Побуном се често назива и сукоб неке национално потлачене етничке групе са државом или националном заједницом у којој живи или чак облик отпора империјалистичкој и колонијалној политици. Побуна је оружана ако су њени учесници, сви или делимично, снабдевени оружјем или оруђима подобним за напад и одбрану. Ако побуну поведе војска, онда је то војна побуна.“¹⁰⁵³

И најзад, „грађански рат је оружана борба између класних, националних, политичких или других антагонистичких група унутар једне државе, за остварење извесних политичких и економских циљева“.¹⁰⁵⁴

Поред овог аутора, и други домаћи теоретичари, имају класификације, попут Димитријевића, Стојановића, које они називају поступцима првенствено везаним за принуду,¹⁰⁵⁵ као и страних аутора, нпр. Вукадиновића, које он назива војним средствима.¹⁰⁵⁶

Раније се повезивала спољна политика са националном безбедношћу као одбраном (или како се то у југословенској теорији звало – општенародном одбраном), јер се за националну безбедност сматало да се базира на опасностима које долазе споља. С тим у вези, образлажући однос спољне политике и општенародне одбране, Гавранов и Стојковић, при овоме користе термин општенародна одбрана (што би се данас могло дефинисати као систем одбране, што је у односу на термин систем националне безбедности, посебна, ужа категорија), и самим тим се могу цитирати следећи елементи односа система одбране и спољне политике, који су „у вишеструкој узајамној вези која има узрочно – последичан карактер“, јер систем одбране „представља истовремено

¹⁰⁵³ Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 210, 211.

¹⁰⁵⁴ Мијалковић, В. Саша, *op. cit.*, стр. 213.

¹⁰⁵⁵ Види шире: Димитријевић, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 338-356.

¹⁰⁵⁶ Види шире: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, стр. 160-166.

средство, инструмент спољне политике и релативно самосталан фактор који доприноси успешнијем остваривању јединственог циља и једног и другог. Основни задатак – циљ спољне политике и система одбране је исти – очување самосталног и независног демократског развитака земље кроз усмереност на отклањање спољних опасности по овај развитак, односно на учвршћење мира супротстављањем политици силе и притисака, борбом против рата као средства политике силе. То значи да и спољна политика и одбрана представљају активност на очувању и одбрани територијалног интегритета и политичке независности земље у миру и рату – прва, више у миру, а друга у рату. У миру развитак система одбране земље доприноси остваривању циљева спољне политике и има улогу одвраћања противника од његове намере да изврши агресију на нашу земљу, а у евентуалном рату који би земља водила, ако буде нападнута од било кога, спољна политика треба да ствара такве спољне услове и односе који ће доприносити успешној одбрани земље“.¹⁰⁵⁷

„Концепција система одбране земље представља адекватан израз система безбедности међународне заједнице предвиђеног Повељом Уједињених нација, јер, с једне стране, значи самоодбрану у случају агресије на земљу, а, с друге стране, одрицање од рата као средства спољне политике, као средства решавања проблема и спорова у односима са другим државама. Она, истовремено, није уперена ни против кога, па њено јачање не значи онемогућавање сарадње са било којом земљом, али је изграђена за супротстављање свакоме ко врши агресију на земљу“.¹⁰⁵⁸

Међутим, одбрана је значајан али не и једини сегмент националне безбедности тако да ту треба обухватити и друге сегменте.

¹⁰⁵⁷ Упореди: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije, Savremena administracija*, Beograd, 1972., str. 290, 291.

¹⁰⁵⁸ Упореди: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *op. cit.*, str. 290, 291.

ЗАКЉУЧАК

Резимирајући однос спољне политике и националне безбедности у овом раду долази се до закључака да и спољна политика и национална безбедност, произлазе и потичу од политике субјекта и његових потреба. Једна од потреба субјекта је да буде заштићен – то је национална безбедност, а потреба је и да егзистира у оквиру шире заједнице, да политика субјекта буде пренета и на спољном плану, где су другачији услови, субјекти и правила у односу према оним унутар државе.

Како се суштина овог рада заснива на проучавању односа спољне политике и националне безбедности државе у теоријском, системском и функционалном аспекту (процесу доношења одлука и извршавања одлука, тј. креирању и реализацији), одмах се може уочити да се ради о две међусобно многоструко повезане и компатибилне друштвене теорије, система и функције државе. У теоријском аспекту, преклапања су најизразитија на нивоу концепта интереса/вредности, и то пре свега дефанзивних. Делује, на први поглед да је теоријска нит овог односа, у примарној вези са реалистичком теоријом и реалистичким погледом на свет. Ипак, како смо већ истакли, у савременом периоду једна од основних карактеристика је висока међузависност међу државама (на бази техничко-технолошке подлоге), па је, утолико пре, незахвално стриктно смештати овај однос, ни у оквире реализма (тј. борбе за моћ међу државама, и искључивој посвећености државним интересима/вредностима), нити искључиво у оквире либералног-институционализма (тј. на сарадњу држава, поверење и институције), па ни на нове глобалистичке – критичке теорије (без централних државних ауторитета). Наиме, овде су присутне примесе свих ових теоријских постулата (јер су у данашњем свету присутни и трендови глобализације, и сарадња и институције, али и конкуренција, и партикуларност у тежњи за остваривањем сопствених државних интереса/вредности), иако по самом називу рада, звучи да понајвише припада корпусу реалистичких приступа, што коначно није тако. Свеукупно, у раду се сагледава ситуација по свим овим аспектима спољне политике и националне безбедности каква је досада практикована у међународном систему, из чега не закључујем да је то у реду, чак шта више и не слажем се с тим,

већ је реч о томе да се тако досада практиковало, и зато се коначно у осврту на све то досада, у закључку износи један осврт, и предлог који би требао да укаже на најбољи однос спољне политике и националне безбедности. Наиме, у овом раду се сагледавају досадашњи развој и како то јесте у досадашњој и актуелној теорији и пракси спољне политике и националне безбедности, да би се потом извршила одређена анализа и критички осврт на такву теорију и праксу, и онда сходно томе најзад извели адекватни закључци, пре свега одговором на питање, које је већ у уводу, тј. предмету истраживања постављено као кључно (а то је следеће питање: „који је то најбољи однос спољне политике и националне безбедности?“). При томе, ако би се национална безбедност односила на безбедност државе/нације од спољних облика угрожавања, онда би овај однос био још јаснији, међутим као што смо размотрили у овом раду националну безбедност схватамо као интегралан феномен.

Из анализе комплекса државних интереса/вредности (које смо поделили на традиционалне - виталне државне интересе, на проширену листу државних интереса и на специфичне државне интересе), могло би се закључити, што је у стручној и научној литератури често присутан став,¹⁰⁵⁹ да се између свих виталних државних интереса (опстанак, суверенитет, територијални интегритет, начин живота и уставни поредак) ставља знак једнакости са националном безбедношћу, ако се национална безбедност схвата као интерес, циљ.¹⁰⁶⁰ Опет, поједини аутори када схватају националну безбедност као интерес, изједначавају је само са опстанком, али ипак, већина аутора сматра националну безбедност „несводивим

¹⁰⁵⁹ Види студију Андреје Милетића: **Милетић**, Андреја, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Савремена администрација, Београд, 1978.; Види даље: **Симић**, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002., стр. 32, 33.

¹⁰⁶⁰ Тако рецимо, Симић Драган Р., следећи мисао Андреје Милетића, наводи да се сви интереси које смо навели као виталне државне интересе, у том интересном смислу могу изједначити са националном безбедношћу. „Национална безбедност је код већине писаца о овој теми „несводиво језгро националног интереса“. Штавише, подједнако, стручњаци, политички одлучиоци, као и други заинтересовани често поистовећују концепте националног интереса и националне безбедности. Тако се догађа да се при одређивању садржаја националног интереса, вредности, односно циљева који се чувају или чијем се испуњавању тежи, поред наведеног самоочувања, тј. безбедности, истичу и животни стандард, економско благостање или напредак, затим унутрашња и међународна стабилност, престиж...“. **Симић**, Драган Р., *op. cit.*, стр. 32.

језгром“, или „угаоним каменом“ државних интереса,¹⁰⁶¹ тј. као заједнички појам за све побројане виталне државне интересе. У овом случају, преклапање садржаја виталних државних интереса са садржајем националне безбедности је готово потпуно,¹⁰⁶² што значи да све ове виталне државне интересе можемо означити као националну (државну) безбедност, у случају када о овом појму говоримо као интересу или циљу.¹⁰⁶³ Када би се служили само оваквим схватањем, онда би однос спољне политике и националне безбедности био превише једноставан. Наиме, како смо видели државни интереси су основ циљева, и уопште основ на коме се даље креира спољна политика.

Ако би дакле националну безбедност - у схватању интерес - означили као заједнички назив за све виталне државне интересе, како наводе поједини аутори, онда би то значило да је национална безбедност основ из кога се креира и реализује спољна политика. На пример, у том случају могла би се замислити ситуација, да када су спољнополитички циљеви усмерени на заштиту неког од виталних интереса, (нпр. територијалног интегритета државе), онда би се за тај аспект деловања могло рећи да је спољна политика усмерена на очување националне безбедности државе, или једног аспекта националне безбедности (у овом примеру, територијалног интегритета).¹⁰⁶⁴ Ово гледиште не можемо прихватити генерално, јер би било једнострано, а може се прихватити само у случају једног аспекта односа, и то у случају да националну безбедност уопште схватамо као збир државних интереса.¹⁰⁶⁵

¹⁰⁶¹ Упореди: **Милетић**, Андреја, *op. cit.*, стр. 267, 268, 270; Упореди: **Милетић**, Андреја, *op. cit.*, стр. 134

¹⁰⁶² **Симић**, Драган Р., *op. cit.*, стр. 32.

¹⁰⁶³ Упореди: *op. cit.*, стр. 32.

¹⁰⁶⁴ Иначе, скуп виталних интереса (опстанак, суверенитет, територијални интегритет, итд), свака држава је спремна поставити као најзначајнији део хијерархије политичких вредности и истовремено је одлучна употребити сва средства у његову одбрану. Вукадиновић оцењује да несметану реализацију ових интереса свака спољна политика поставља у средиште свог интереса, сматрајући да ако њима не прети опасност, да постоји нормалан степен националне безбедности. А иначе, у међународним односима заштита виталних државних интереса је вековима представљала централни задатак коме је била подређена укупна спољнополитичка активност државе. Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974., стр. 187.

¹⁰⁶⁵ Овде би било интересантно отворити питање, како ће реаговати држава, у случају када дође до контрадикције између виталних државних интереса (нпр. територијалног интегритета) и неког специфичног интереса државе (нпр. чланства у некој међународној организацији). Питање је какав однос ће према томе имати спољна политика и национална безбедност државе? Свакако, да је

Ако би интересе посматрали у овом облику односа са националном безбедношћу (као национална безбедност једнако збир виталних интереса, што не сматрамо да је тако), онда би што се тиче односа спољне политике и националне безбедности, на основу интереса по наведеним основама, безбедност (опстанак, територијални интегритет, суверенитет, квалитет живота, тј. витални интереси) свака држава била спремна очувати и „поставити као најзначајнији дио хијерархије политичких вриједности и истодобно је одлучна ангажирати сва средства у његову одбрану,¹⁰⁶⁶ а „несметану реализацију тих елемената свака вањска политика поставља у средиште свог интереса, сматрајући да ако тим елементима не пријети нека опасност постоји нормалан ступањ националне сигурности“.¹⁰⁶⁷ Историјски посматрано, „у пракси међународног живота осигурање националне сигурности“ (коју можемо схватити и као виталне државне интересе, по неким схватањима) „држава вјековима је творило средишњи задатак коме је била подређена укупна вањскополитичка дјелатност“.¹⁰⁶⁸ Наиме, „темељни циљ спољне политике је *изградња што повољнијих односа властите државе с међународним окружењем* ради осигурања њеног опстанка, територијалног интегритета, независности, спољне (националне) безбедности, те постизање трајних погодности ради развоја заједнице“.¹⁰⁶⁹

Са друге стране, друго схватање је да национална безбедност није исто што и интереси, већ је национална безбедност уствари заштита ових интереса. То је схватање националне (државне) безбедности у њеном теоријско-појмовном значењу, и ту је истакнуто да представља стање заштићености државних интереса/вредности и у традиционалном и у проширеном схватању.

најпре умешност вођења спољне политике веома битна, пресудна, па је најзначајније да се могућност постављања таквог питања предупреди. Ако је реч о услову, свака озбиљна држава ће се одредити према ономе што је за њу дугорочно важно. У овом случају, реална је процена да ће се пре приклонити виталном интересу, него специфичном интересу, ако би се то поставило као услов да једно искључује друго.

¹⁰⁶⁶ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 187.

¹⁰⁶⁷ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 187.

¹⁰⁶⁸ Vukadinović, Radovan, *op.cit.*, str. 188.; Видети како су то радиле европске државе, у: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, str. 188.

¹⁰⁶⁹ Бајагић, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 121.

И у овом теоријском схватању, може се указати на међусобни однос. Наиме, спољна политика, која се реализује у међународној средини користи се, између осталих, и одређеним поступцима који се односе на заштиту ових интереса, за разлику од неких других поступака којима се неки интереси и циљеви требају остварити. Обзиром да можемо одредити критеријуме, на основу којих су и поље спољне политике и националне безбедности организовани у оквиру одговарајућих државних система, чињеница је и да се њихове надлежности преплићу по више основа (и у форми слагања, и у форми конфронтација). Зато би се могао изнети став, да у оном сегменту где спољна политика има заштитну функцију,¹⁰⁷⁰ она се појављује као део националне безбедности државе, а са друге стране тамо где се субјекти из система националне безбедности државе појављују као носиоци (средства) у поступцима на спољнополитичком плану при реализацији одређених циљева, у том делу су они део система спољне политике државе.¹⁰⁷¹

Осим тога, национална безбедност се преклапа са спољном политиком, тако што је то „онај део политике владе чији су циљеви стварање повољних државних и међународних политичких услова за заштиту или побољшање виталних државних интереса/вредности насупрот актуелним или потенцијалним противницима“.¹⁰⁷² То стоји и у законској дефиницији националне безбедности у САД, где овај термин

¹⁰⁷⁰ Хенри Кисицер, у Дипломатији, оцењује да, „спољна политика мора да пође од дефиниције виталног интереса, тј. од тога што ће утврдити која би промена у међународном окружењу могла да подрије националну безбедност те јој се с тога мора одупрети, ма како легитимно делује и без обзира на величину претње. **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 231.

¹⁰⁷¹ Увидом у развој теоријске мисли у бившој Југославији, видимо да се и раније спољна политика повезивала са националном безбедношћу, и то у само једном њеном аспекту, аспекту одбране (у југословенској теорији коришћен је назив – општенародна одбрана), јер се за националну безбедност сматрало да се базира на опасностима које долазе споља. Међутим, одбрана је значајан али не и једини сегмент националне безбедности, тако да се у разматрању односа са спољном политиком, требају обухватити и други сегменти система националне безбедности.; Види: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972., str. 290, 291. Спољна политика и национална безбедност државе су у вишеструкој узајамној вези која има узрочно–последичан карактер, јер су елементи система националне безбедности државе релативно самосталан фактор, али истовремено и средства, инструменти спољне политике, и који доприноси успешнијем остваривању и заштити јединствених државних циљева на бази државних интереса, а посебно оних чије вредности за државу имају егзистенцијални значај, па се и називају виталним државним интересима. Упореди: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *op. cit.*, str. 290

¹⁰⁷² Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 124.

обухвата ”националну одбрану или спољне односе Сједињених Држава”.¹⁰⁷³ Национална безбедност у америчкој теорији и пракси и даље се односи на спољну безбедност земље, то је и традиционално значење националне безбедности, (блиско овом схватању имамо и схватања о тзв. војној безбедности), међутим, у САД је у најновијем периоду дефинисан и систем унутрашње, домаће безбедности.¹⁰⁷⁴ Ми у овом раду интегрално и синтетички схватамо националну безбедност, и као спољну безбедност државе, и као унутрашњу безбедност у држави, и као безбедност уставног правног поретка, тзв. политичку безбедност (па чак и оно што је у нашој теорији и пракси сматрано под државном безбедношћу, безбедност поретка и власти), и плус интегрално схватање и других концепата безбедности. Код нас, у нашој теорији се могу пронаћи ставови о односу спољне политике и општенародне одбране (систем одбране, војска) који је опет ужи концепт јер се ради о тзв. војној безбедности и односу са спољном политиком, док се ми овде држимо схватања националне безбедности као знатно шире категорије од и спољне безбедности, војне безбедности, унутрашње безбедности и сл. Значи и овде је однос једноставнији када би третирали само војну безбедност са спољном политиком, а овде се сагледава национална безбедност као шири појам и од војне безбедности - општенародна одбрана, и од националне безбедности схваћене уско као спољна безбедност државе, већ обухватамо и друге категорије и нивое безбедности.

Када би схватили националну безбедност, како је то у америчкој теорији и пракси, само као спољну безбедност државе, онда би однос спољне политике и националне безбедности било једноставније одредити. Наиме, онда би се могло рећи да спољна политика има шире значење, па се односи и на спољне безбедносне односе, и на остале политичке, или пак како је Кисинџер поставио питање, да ли се цела спољна политика Америке може третирати као национална безбедност (где и

¹⁰⁷³ Executive Order No. 12958, Classified National Security Information, Part 1, Original Classification, Section 1.1. Definitions, U. S., The White House: Office of the Press. Secretary, April 17, 1995, Internet, www.fas.org/irp/offdocs/EO_12958.htm. Наведено према: **Бајарић**, Младен, *op. cit.*, стр. 124.

¹⁰⁷⁴ „у циљу обезбеђивања интегрисаних свеобухватних процена претњи по националну и унутрашњу безбедност“. Шта је национална, а шта унутрашња безбедност – из овог става видимо да у САД се и даље национална безбедност одређује као спољна безбедност државе

сам аутор говори да је спољна политика неопходна јер се односи на шири дијапазон питања, која укључује и друге садржаје (нпр. политичке, економске, културне, научне и сл.) од оних само безбедносних. Међутим, овде када је реч о домаћој теорији и пракси, национална безбедност се схвата интегрално и синтетички, па обухвата и спољну безбедност, и унутрашњу безбедност државе, и безбедност државног поретка и власти, али и обухватно и појединачну и друштвену безбедност, са односима корелације са међународном и глобалном безбедношћу, па је у том смислу изражен комплекснији однос спољне политике и националне безбедности. У ширем тумачењу како ми овде сагледавамо националну безбедност, овај појам се користи и у унутрашњем и спољном значењу за државу. При том национална безбедност подразумева само онај део стварности (у оквиру и унутрашње и спољне политике) који се односи на безбедност (и то у највећој мери у класично безбедносним односима и категоријама, нпр. полиција, војска, обавештајне службе и сл.), и само у безбедносним сегментима у оквиру других области (економији, здравству, науци и сл.).

Иако овде користимо синтагму „национална безбедност“ као израз за укупну безбедност државе (и становништва, и територије и државне власти) од свих видова угрожавања и унутра и споља, то не значи да се неће касније наћи нови израз или синтагма да означава овако схваћен интегралан вид безбедности, са једне стране, (нпр. интегрална безбедност државе) или да са друге стране у другим државама и језицима под синтагмом национална безбедност се односи на други или посебан вид безбедности (као спољна безбедност, или безбедност од спољних изазова или војна безбедност и сл.).

Наиме, и у најновијој фази развоја, постављају се питања везана за извор деловања и понашања и могућности држава у њиховој спољној политици. Витални интереси представљају најосновнији извор циљева спољне политике, „јер је универзална потреба држава да осигурају опстанак и територијални интегритет заједнице, али и саму националну „безбедност од аката који угрожавају ове

интересе (нпр. инвазија и бомбардовања),¹⁰⁷⁵ иако се овим питањима тзв. високе политике, не искључују све доминантнија питања тзв. ниске политике.¹⁰⁷⁶

Ипак, основни циљ спољне политике је да „изгради за своју земљу што повољније односе са другим државама, стекне што више трајних предности, и да отклони све опасности које извана прете интересима државе или чак њеном опстанку“.¹⁰⁷⁷ Да ли ће спољна политика успети да изгради „повољне“ односе, условљено је интересима, тј. да ли су садржаји интереса различитих држава компатибилни и сагласни, што ће довести до сарадње, или је њихов садржај несагласан и противуречан што доводи до насиља или војне претње, што се посебно дешава код сукобљених интереса из домена високе политике.¹⁰⁷⁸

Спољна политика се заснива на максимизирању својих интереса у односу на друге државе и остале субјекте.¹⁰⁷⁹ Обзиром да је и сама држава резултат потребе за задовољавањем интереса различитих друштвених група које је чине, спољном политиком се требају задовољити „одређени интереси“ који су усмерени према спољној средини, односно међународној заједници као ширем систему коме држава припада. Али, поред слеђења интереса, „велики део вођења спољне политике се односи и на свакодневно решавање проблема који настају у земљи и у иностранству,¹⁰⁸⁰ „па се дипломате и службеници често баве тренутним, обичним

¹⁰⁷⁵ Види у: **Legg**, Keith R., James F., Morrison, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971, p. 143.

¹⁰⁷⁶ Види шире: **Савић**, Андреја, Национална безбедност, КПА, Београд, 2007., стр. 42.

Кегли и Виткоф говоре да су „питања благостања – тзв. ниска политика проблема који се тичу привреде, становништва и екологије,“ која су разрађена главама 7-10, и то су питања која у доба глобализације имају заузимају централно место у светској политици. А у главама 11-15 – разматра се тзв. висока политика – „политика безбедносних питања (претње оружаним сукобом и ратом, која су по традицији заокупљала главну пажњу на глобалном дневном реду, као и главне приступе спречавању рата и очувању мира“.**Кегли**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Београд, 2004., стр. 61. Може се закључити да када државе делују на бази виталних државних интереса, та питања сачињавају високу политику, а кда су остали интереси у питању онда то спада у ниску политику.

¹⁰⁷⁷ Упореди: **Encyclopaedia Britannica**, Chicago: Encyclopaedia Britannica, Inc., Vol. 12, 1963, стр. 528-530. Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 121.; **Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, Улога обавештајне активности у спољној политици, *НБП*, Београд, стр. 18.

¹⁰⁷⁸ „Кад год су интереси и циљеви несагласни и противуречни, појавиће се сукоби; кад год су сагласни доводиће до сарадње. Међународна политика је мешавина ових односа као и такмичења. Као што ћемо из даљег текста видети, немогуће је наћи примере сарадње, а да она не укључује неку врсту конфликта“.**Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice–Hall, New Jersey, 1977, p. 505.

¹⁰⁷⁹ Упореди: **Вукадиновић**, стр. 29., Упореди: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 125.

¹⁰⁸⁰ **Holsti**, Kalevi J., *op. cit.*, p. 138.

стварима уског обима“.¹⁰⁸¹ Холсти оцењује (наводећи и ставове Пола Сибирија)¹⁰⁸² да се „већина дејстава међу државама одвија рутински и непланирано,¹⁰⁸³ и служи првенствено у интересу и потребама малог броја приватних грађана“.¹⁰⁸⁴ Он износи и једну песимистичку тврдњу да се рад службе спољних послова често одвија насумично, без дефинисаног односа између одлука и политика које служе за остваривање интереса и циљева.¹⁰⁸⁵ Ипак, већина влада покушава да оствари своје кључне интересе и циљеве.

Ако су интереси/вредности основ из кога се даље води у њихову заштићеност и реализацију, онда треба утврдити њихово порекло како настаје, а истраживања говоре о примату унутрашњих. Питање интереса као основа политике (и спољне и унутрашње) је већ решено на основу истраживања која су указала на њихову дихотомију и оригинарност. Државни интереси у форми циљева који требају бити задовољени путем спољне политике имају свој извор у интересима како владајућих класа, тако и ширих, општеприхваћених тежњи и потреба друштва чије је конкретна држава институција. А то значи да и спољна политика представља израз унутрашњих интереса како државне заједнице, тако и спољних стимуланса који утичу на њене интересе. „Одвајање спољне од унутрашње политике државе стога није правилно, обе су део целине државне политике, а по питању примата већина даје примат унутрашњој,“¹⁰⁸⁶ „јер се из анализе укупних односа који постоје у једном друштву, могу створити критеријуми за одређивање генералне линије спољне политике државе“.¹⁰⁸⁷

„Наглашавајући чињеницу да спољна политика задовољава одређене потребе (потребе једне државе усмерене према "вани", односно према међународној заједници као ширем систему којем припада), и да је сама држава резултат потребе за задовољавањем интереса основних друштвених група које је чине, Висковић

¹⁰⁸¹ Holsti, Kalevi J., *op. cit.*, p. 138.

¹⁰⁸² Holsti, Kalevi J., *op. cit.*, p. 139.

¹⁰⁸³ И Кисинцеру схватању карактера спољне политике, је говорио да спољне политике наводно уопште нема, јер се често велики део спољнополитичких одлука, доноси у великој журби, под пресијом одређених збивања унутр земље или на спољном плану. Упореди и види шире у: Vukadinović, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 84-88.

¹⁰⁸⁴ Holsti, Kalevi J., *op. cit.*, p. 140.

¹⁰⁸⁵ Holsti, Kalevi J., *op. cit.*, p. 140.

¹⁰⁸⁶ Упореди: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, стр. 19.

¹⁰⁸⁷ Упореди: Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, стр. 19.

сматра да се те "одређене потребе" (које требају бити задовољене путем спољне политике) појављују као изведена категорија, односно да се њихов извор мора тражити у интересима класа и слојева који чине то друштво и чија је држава институција. То значи да спољна политика садржи у себи двојну улогу државе: она је израз истовремено владајућих класних интереса, али и израз неких ширих, општеприхваћених тежњи и потреба.¹⁰⁸⁸ Из овог следи да је "креирање спољне политике сложен процес изражавања унутрашњих интереса једне државе на међународном плану". Спољна политика тако представља одраз унутрашњих интереса једне државе, који се појављују као: (а) аутохтони интереси једне државне заједнице; и (б) као реакција те заједнице на спољне "стимулансе", односно догађаје који, на позитиван или негативан начин утичу на њене интересе. То је и основни разлог што њима (унутрашњим интересима – п. а.) припада суштинска улога у креирању спољне политике, јер процес креирања спољне политике остварује управо ту функцију – претварања интереса у циљеве и/или средства као уобичајене облике изражавања "државних" интереса на међународном плану и начине за њихову реализацију".¹⁰⁸⁹

„Теоријски, државни интереси представљају сталне црте спољне политике поједине земље, као нешто што стоји ван било каквих унутрашњих политичких слагања или неслагања“.¹⁰⁹⁰ Ипак, без обзира на релативну трајност државних интереса, „потребно је увек имати на уму да формирање државног интереса, зависи од креатора спољне политике, тј. од друштвено-политичких снага које се налазе на власти“. Зато је „погрешно идентификовати државне интересе с интересима народа у најширем смислу, јер је сасвим јасно да су класне разлике она битна компонента која онемогућава суделовање широких маса у постављању тих интереса“.¹⁰⁹¹ Постоје, и мало драстичнија „субјективна схватања која одређују садржину државних интереса, изједначавајући их само са интересима који презентују доносиоци одлука. Тако може да се деси да се интереси уже групе (пре свега класе

¹⁰⁸⁸ Висковић, Иво, *op. cit.*, стр. 73-74.

¹⁰⁸⁹ Висковић, Иво, *op. cit.*, стр. 76-79.; Наведено према: Бајагић, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја– САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 128.

¹⁰⁹⁰ Упореди: Вукadinović, Radovan, *Међународни политички односи*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974., стр. 167.

¹⁰⁹¹ Упореди: Вукadinović, Radovan, *op. cit.*, стр. 167.

на власти) приписују народу“.¹⁰⁹² Овај дефектан случај, није прихватљив иако је могућ.¹⁰⁹³

Међусобни однос спољне политике и националне безбедности се може још дефинисати и према односу са концептима безбедности, тако што постоји могућност да национална безбедност има проблем са „нижим“ нивоом безбедности, а у односу на моћније које сагледавају шире подручје (и друге државе),¹⁰⁹⁴ онда чак такве државе могу сагледавати другу државу као проблем, као што држава може сматрати например друштвену групу, али то није исто. У првом случају однос према међународној па и концепту глобалне безбедности је да се обраћају међународним институцијама, а у другом случају су ове моћније државе већ у битној позицији у тим међународним институцијама, што је још један фактор њихове моћи.

Тако на пример, ако се национални интерес узме као аксиом и у негативној и искључивој конотацији и постави према осталим концептима „нижим“ (појединачној, друштвеној) или „вишим“ (међународној, глобалној) то може подстаћи спољне поступке других према том субјекту у негативном контексту што доводи до закључка да је најбоља варијанта уствари пракса националне безбедности која је у доброј корелацији са другим нивоима безбедности.

„Приметна је заступљеност теоретичара који у својим анализама појединцу дају централно место. Рецимо, Ричард Коен тврди да “заштита и унапређење основних слобода појединца, представља нуклеус из кога треба да се развијају сви остали облици безбедности”.¹⁰⁹⁵ Скоро идентичан је и став Била Мексвинија, који каже да “супротно ортодоксном гледишту у студијама безбедности (мисли се на традиционалну безбедност државе), безбедност мора имати смисла на основном нивоу појединачног људског бића, да би имала смисла и на међународном нивоу”.¹⁰⁹⁶ Из оваквих премиса изводе се закључци који су доиста другачији у

¹⁰⁹² Упореди: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр 29.

¹⁰⁹³ Упореди: **Vukadinović**, Radovan, *op. cit.*, str. 167-170.

¹⁰⁹⁴ Према: **Иваниш**, Жељко, Приказ књиге: Хенри Кисинџер, Да ли је Америци потребна спољна политика- у сусрет дипломатији 21 века, БМГ, Београд, 2003, Војно дело 3/2003, стр, 126-131. Кисинџер, Хенри, *Да ли је Америци потребна спољна политика*, БМГ, Београд, 2003.

¹⁰⁹⁵ **Коен**, Р., М. Михалка, *Сарадња у безбедности: нови хоризонти за међународни поредак*, Београд: Удружење дипломаца центра Џорџ К. Маршал, 2005., стр. 6.

¹⁰⁹⁶ Упореди: **Коен**, Р., М. Михалка, *op. cit.*, стр. 7.

односу на правац којим су се водили традиционални теоретичари безбедности. Уједно, ови ставови су довели до тврдње да “нарушавање безбедности појединца у једној земљи данас, значи да друге земље могу сматрати да њихова безбедност слаби”.¹⁰⁹⁷ Коен даље наводи да: „Вестфалски концепт апсолутног права држава да делују унутар сопствене територије онако како то њима одговара, није више прихватљив за државе либералне демократије, нити за, у све већем броју, нације унутар међународних организација као што су Уједињене нације. Концепт државног суверенитета не може бити застор иза којег ће се некажњено дешавати масовно нарушавање безбедности људи”.¹⁰⁹⁸ Иако поједини аутори апсолутни заговорници људских права¹⁰⁹⁹ оцењују да је сувереност државе неважна у односу на људска права, што представља мишљења која се не поклапају са логиком постојећег међународног система јер се косе са стварношћу, опет остаје питање ко их штити ако не држава? Наиме, код оваквих размишљања, држава се опажа као фактор сметње потпуном остварењу људских права. Овде можемо поставити само једно питање: ко је онда субјект који ће се старати о заштити ових права? Проблематична је ситуација када се међународна заједница (као гарант људских права) појави као извор угрожавања безбедности државе, у којој се евентуално људска права не поштују. Овде се отвара велики проблем, усмерен на легалност потенцијалне акције међународне заједнице (других држава) у заштити људских права у некој конкретној држави где се та права крше, по оцени исте међународне заједнице. Наиме, без обзира што кршење људских права, било где, вређа људско достојанство, са друге стране, шта ако се акцијом повреде прерогативи суверености државе (али посредно и безбедност појединаца). Основна су питања из овог разматрања да ли државна сувереност (призната у члану 2, став 7, Повеље УН) ефикасно искључује мешање у унутрашње послове друге државе, какве год да су? Из овог проистичу и бројна друга која би се надовезала, попут питања да ли су услови живота глобална или наднационална ствар, да ли требамо тежити да применимо универзалне норме правде и људских права, или је довољно бринути се о правди и људским правима унутар своје државе? Традиционални одговор би

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹⁹ На пример Seyom Brown;

гласио да је држава та која има право да решава ова питања унутар граница своје јурисдикције. Али, доминантна групација мишљења данас је да се универзалне норме (међу којима су неке делови међународног права) морају применити преко државних граница. Концепт људских права из ове перспективе посматра међународно или глобално друштво у целини, и не третира се само као унутрашња ствар појединачне државе“.¹¹⁰⁰

Према професору Савићу „расправе које се воде око питања безбедности не односе се само на односе између државе и њеног међународног окружења, већ и на односе који постоје унутар државе. Унутар државе постоји мноштво снага и интереса у политичком животу, а сукоби и противречности су саставни део унутрашње политике. Политички процеси утичу на објективну и рационалну формулацију безбедносне политике, при чему индивидуални безбедносни интереси понекад морају да се сукобе са политиком националне безбедности, иако је неопходно да постоји нека врста заједничке основе између ова два нивоа. Резултат овога јесте да страни утицаји постају значајне детерминанте политике коју држава временом прихвата. Унутар државе, постоје читави *слојеви субдржавних чинилаца, почев од актуелне власти, преко економских, политичких и медијских организација, па све до грађана које посматрамо и као појединце и као аморфни ентитет који је познат под називом 'јавно мњење'*. Многи од ових чинилаца имају неког интереса у националној безбедности, па се они на различитим нивоима укључују у процес креирања безбедносне политике. Проблем је у томе што већина њих има истовремено и неке друге интересе који преокрећу њихове безбедносне интересе на различите начине.¹¹⁰¹

Према професору Ковачевићу „безбедност државе треба схватити као вечиту борбу оних супротности којима се, са једне стране угрожавају њене вредности, а са друге стране отклањају и неутралишу спољне и унутрашње опасности са циљем да се одбране и заштите основне вредности које омогућавају несметану егзистенцију

¹¹⁰⁰ Овакав став имају многи аутори. Упореди: **Viotti**, Paul R., Mark V., Kauppi, *International Relations and World Politics - Security, Economy, Identity*, Prentice Hall, New Jersey, 1997., pp. 307-314.; Наведено према: **Маринковић**, М. Немања, Однос појединачне, државне и међународне безбедности у контексту људских права, *Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011., стр. 203-222.

¹¹⁰¹ **Савић**, Андреја, *Национална безбедност*, КПА, Београд, 2007., стр. 69.

и развој државе. Вредности и интереси су релативни, јер су у суштини производ људске оцене, а у свакој држави ту оцену доноси владајућа класа и њена елита на власти, која дефинише вредности и интересе који се штите и бране. У држави постоје вредности и интереси који су истовремено од значаја за владајућу класу и друштво у целини, а граница подударности иде до стања када се не угрожавају интереси владајуће класе. Када се пређе та граница, одмах долази до употребе средстава принуде, ради заштите интереса владајућих кругова. Суштина овог проблема се прикрива. Користи се подударност општедруштвених и класних интереса и вредности, не истиче се да се ради о безбедности владајуће класе, већ се уместо тога истиче безбедност државе или национална безбедност. Изразима државна или национална безбедност жели се деловати на емоције, патриотизам и националну свест људи, при њиховом ангажовању у остваривању безбедности, иако ту често има и злоупотреба. Под изговором да је угрожена национална безбедност данас се често предузимају агресивни и други непријатељски акти према сувереним државама и народима, за шта нема никаквог оправдања. Механизми и функције за остваривање безбедности служе за отклањање и неутралисање опасности које могу угрозити или угрожавају вредности дате државе и њене интересе. То укључује ангажовање великог броја субјеката и вршење многобројних функција којима се постиже потребна безбедност државе. Обављају се разноврсне мере и активности, које врше државни, специјализовани и наменски органи и службе“.¹¹⁰²

Наредно гледиште је у облику када националну безбедност и спољну политику третирамо као системе, па се тај однос може дефинисати према одређеним субјектима у оквиру државног апарата или система, који предузимају активности, свако у својој надлежности, при чему је акценат на заштити ових наведених државних интереса.¹¹⁰³

¹¹⁰² **Ковачевић**, Сретен, *Основи безбедности и одбране*, ВШУП, Београд, 1996., стр. 39-41.

¹¹⁰³ Према Димитријевићу и Стојановићу „постојаће поклапање између носилаца власти и спољнополитичких одлучилаца, тј. људи који доносе друге важне политичке одлуке доносиће и спољнополитичке. (Запазимо већ овде да пут ка вођењу спољне политике води кроз унутрашњу политику.) То поклапање не мора да буде и подударање: између осталог, природа спољнополитичког одлучивања је поверљива и самим тим тежи да сузи круг оних који одлучују. Тако, на пример, парламенти по правилу имају далеко већи утицај на унутрашњу него на спољну политику, о којој махом расправљају начелно и доносе опште и дугорочне одлуке. Врхови извршне

Ако националну безбедност третирамо као систем, онда се под тим термином подразумевају они делови у оквиру државног апарата или систем, где се свако на свој начин ангажује на заштити ових вредности (опстанак, суверенитет, итд.), али и на заштиту и разних других вредности. Спољна политика се ангажује са својим поступцима исто на заштити, али у форми остваривања ових вредности (опстанак, суверенитет, територијални интегритет, итд.), али и на остваривању других вредности. Делови и једног и другог система се преплићу (и слажу и конфронтирају) по више основа. У сегменту где спољна политика има заштитну функцију, она се појављује као део система националне безбедности државе, а са друге стране тамо где се субјекти из система националне безбедности државе појављују као носиоци (средства) у поступцима на спољнополитичком плану при реализацији одређених циљева, у том делу су они део система спољне политике државе.

Обзиром да су спољна политика и национална безбедност две одвојене међусобно многоструко повезане и компатибилне друштвене теорије, система и функције државе, системи спољне политике и националне безбедности увек се измештају на државном (централном) нивоу, без обзира да ли се ради о унитарној држави, или је реч о сложеној држави (федерацији), зато што су ово области у којима се држава појављује као субјект, и такође, тако се јасније изражава моћ државе. Овде можемо напоменути да је кључна разлика спољне и унутрашње политике та што се кроз спољну политику државе јасније изражава моћ државе, тј. колика је њена моћ заиста у односу на све детерминанте (географске, економске, демографске, унутрашње политичке и сл.).¹¹⁰⁴ Ове функције обједињују државни руководиоци, кроз одређена тела и ту се може сагледати однос у системима, да иста лица доносе одлуке, а у извршавању одлука је однос да се преплићу, да се користе средства из система националне безбедности за спољнополитичке

власти у многим земљама могу нпр. с већом лакоћом да државу увуку у рат него да промене извесну врсту пореза. Ова несразмера између важности одлуке и броја одлучилаца долази нарочито до изражаја у доба међународних криза, када се о животним питањима решава под притиском, иза затворених врата и у веома кратком року“. Упореди: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 226.

¹¹⁰⁴ Види о томе **Вукадиновић**, Радован

поступке, и да спољна политика у појединим својим поступцима користи свој системски апарат у заштити националне безбедности.

То измештање система спољне политике и националне безбедности на централном нивоу једне државе није карактеристично само за државе (без обзира да ли се ради о унитарној држави, или је реч о федерацији, и сл.) већ чак и за неке надржавне творевине попут Европске уније код које је карактеристична та тенденција, (мада је било и неких другачијих решења). То је зато што се ове области односе на виталне државне интересе, и зато што се њима представља и штити држава (или неки други субјект) као таква, као субјект, без обзира како је она унутрашње уређена,¹¹⁰⁵ иако неки сегменти из система националне безбедности не морају бити централизовани,¹¹⁰⁶ али су из овог система обавезно они подсистеми који се односе на ове виталне интересе, па су ту одбрана, и бар централна (кровна) обавештајна служба.

Ово питање би имало далеко сложенији карактер, обзиром да су области спољне политике и националне безбедности од изузетног значаја за сваку државу, па када је реч о унитарним државама, у таквој ситуацији је лакше генерализовати и селектирати субјекте процеса креирања и реализације, док је у сложеним (савезним државама, конфедерацијама, унијама и сл.) ситуација и у питању система сложенија. Како се у овом раду не анализира засебна студија случаја односа спољне политике и националне безбедности конкретне државе, могу се и о ње извући правилности, да су и у сложеним државама обично ова питања у формалној надлежности централних органа, иако и ту има изузетака,¹¹⁰⁷ а може се рећи и да надржавне организације, попут Европске уније, имају решења којима је предвиђена извесна централизација ових области на нивоу Уније, иако због специфичне ситуације, обзиром да није реч о држави, свака чланица, сходно начелу суверенитета, задржава кључне полуге у својој надлежности.

„Сувереност је битна одлика која разликује државу од других субјеката међународних односа, и представља слободу воље коју једна држава манифестује

¹¹⁰⁵ Чак и неке сложене државе изнутра, нпр. БиХ – имају ове функције централизоване

¹¹⁰⁶ Нпр. инспекцијски и други органи јер се више базирају на унутрашњи систем, и ту има различитих решења

¹¹⁰⁷ Нпр. Уставом из 1974. године у бившој СФРЈ, предвиђене надлежности и република чланица у областима спољне политике и националне безбедности

споља и изнутра.¹¹⁰⁸ Она подразумева највишу власт, која се, у правом значењу, најпотпуније манифестује једино унутар државе, док на међународном плану држава ступа у односе не са себи потчињеним већ, у правима и обавезама, равноправним субјектима. Изнад држава нема више власти, што значи да је могуће само уговорно везивање држава, на шта оне опет пристају својом вољом, за шта постоји правни основ и у међународном поретку. Према Повељи УН, гарантује се поштовање суверености држава и немешање у унутрашње послове једне државе. У члану 2. ст. 7, Повеље УН каже се да: „*ништа у овој Повељи не овлашћује Уједињене нације да интервенишу у пословима који спадају у националну надлежност држава*”. Међутим, Повеља познаје и извесна ограничења суверенитета, посебно у ситуацијама које се односе на заштиту мира и безбедности у свету.¹¹⁰⁹ Још од вестфалског мировног уговора из 1648. године, када је и настао државно-центрични (*state-centric*) међународни систем, суверенитет је био основни концепт и индикатор постојања или непостојања националне безбедности што је била приоритетна обавеза држава. То је био стандард политичке легитимности држава, без могућности претпочињавања већем ауторитету који би регулисао њихове међусобне односе. Ово је значило да се безбедност видела као приоритетна обавеза држава.¹¹¹⁰ И у 20. веку, Вестфалски постулати су добили потврду у мировном уговору којим је основано Друштво народа и касније, што је посебно значајно, у Повељи Уједињених нација, основном међународно-правном документу савременог света. Међутим, и у оваквом „тврдом” схватању суверенитета јасно је да државе споља нису могле имати никакву власт над другима, до простог представљања унутрашње воље на спољном плану, јер се налазе међу равноправним субјектима. Шта више, и на унутрашњем плану владе

¹¹⁰⁸ У спољним односима, то значи да су државе правно једнаке, без обзира на неједнакости (територија, становништво, научно-технолошки развој, моћ), да су суверене и независне од сваке спољне власти, и да им та права не могу бити одузета. На унутрашњем плану, сувереност укључује право слободног избора политичког, социјалног и економског система. Свака држава има подручје властите, унутрашње надлежности, у које се нико не може мешати, па ни друге државе и међународне организације. **Димитријевић**, Војин, (и др.), *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005., стр.77.

¹¹⁰⁹ У наставку овог истог члана 2, ст. 7, каже се да: „ово начело неће утицати на примену принудних мера предвиђених у глави VII Повеље УН”;

¹¹¹⁰ О традиционалном приступу националној безбедности, види: **Baylis**, John, *International and global Security in the post-cold war era*, in: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, 2001., pp. 253-276.

нису увек могле имати потпуну контролу над свим догађајима, а један од главних разлога је економска међузависност држава, која је временом све више била под утицајем транснационалних субјеката.¹¹¹¹ Ипак, међународни поредак се током протеклих неколико векова темељио на премиси суверености националне државе, при чему је свака држава унутар своје територије представљала оног крајњег и апсолутног арбитра у питању властитих претпоставки за националну безбедност. Иако је таква сувереност правно била дефинисана као апсолутна, очигледне асиметрије у снази појединих држава не само да су наметале потребу битних компромиса, посебно на страни слабијих држава, већ су укључивале и озбиљна кршења туђе државне суверености од стране јачих држава.¹¹¹² Међутим, у првој декади 21. века, дилема безбедности је квалитативно различита од оне из 20. века. Прекинута је традиционална веза између националне суверености и националне безбедности,¹¹¹³ па је тешко између ова два појма ставити знак једнакости. Зато се говори о измени садржаја, опсега и досега појма суверенитета – и питање је како га сада треба тумачити? Сагледавањем развоја Европске уније уочава се неколико димензија у слабљењу концепта државног суверенитета (иако је Европа колевка овог концепта). Бројни су фактори који утичу на ову тенденцију: већи степен свести и образовања грађана, међузависност, интеракције и нове технологије – што све утиче на другачији однос према држави од дотадашњег. Међутим, најзначајније карактеристике јесу следеће... поред динамичности које преиначују значење суверености држава “изнутра”, слични процеси се дешавају и споља, изван држава. Како је раније назначено, међузависност и бројне врсте интеракција створили су могућности транснационалним учесницима. Држава се сада суочава са проблемом да се њене територијалне границе више не подударају са границама

¹¹¹¹ Један од разлога је економска међузависност држава. По речима Хенрија Бохаса, који уочава процесе у смањењу државне моћи „најважнији проблем са којим се суочава држава је да се њене територијалне границе више не подударају са границама политичког ауторитета (власти) над друштвом и економијом. Нарочито економска структура није више одређена од стране државе, па чак није ни под њеним утицајем, већ под утицајем транснационалних чинилаца. Ово чини територију и деловање државе осетљивим на ове транснационалне учеснике. Као последица тога, тржиште је постало главна сила у дистрибуцији (расподели) богатства и моћи.” У: **Bohas**, Henri-Alexandre, *A New Middle Age: a Post-Westphalian approach to the European Union*, Research Conference of the European Union Center of California, Claremont, April, 2003., pp. 1-24.

¹¹¹² **Brzezinski**, Zbigniew, *op. cit.*, стр. 16.

¹¹¹³ **Brzezinski**, Zbigniew, *op. cit.*, стр. 20.

политичког ауторитета (власти) над друштвом и економијом.¹¹¹⁴ Ово је глобални тренд, а ова тенденција је значајно ојачана у европској зони услед интеграције, која је изазвала либерализацију и уједињавање националних тржишта. Због оваквих трендова, не чуди што нису ретка размишљања да је суверенитет превазиђен концепт и да државе данас више нису суверене, или да барем нису суверене као што су некад биле.¹¹¹⁵ Али, требало би разјаснити шта је суверенитет државе некада значио, да ли је значио стварну, потпуну контролу? Оле Вивер објашњава да суверенитет никада није значио апсолутну и независну власт, и да таква сувереност никада није ни постојала. Државе су одувек биле ограничене другим државама и *de facto* су биле приморане да прихвате чињеницу да, по логици „спојених судова”, и други кроје важне услове за њих. Међутим, оно што је суверенитет значио јесте да други не могу да заобилазе законе те територије, да постоје извесне ствари о којима само држава може да одлучи (уставно уређење, порези...). Зато је исправније запажање да су се “ствари на којима је држава раније сама одлучивала временом промениле”.¹¹¹⁶ У складу с тим, оно што се у ствари догађа је “процес преформулације значења, а посебно садржаја суверенитета. Државе су још увек стопроцентно суверене – јер се суверенитет подједнако квалитативно базира на признавању као субјекта у заједници држава – али општа преформулација се врши у вези са оним над чим држава може да захтева искључиву контролу и, сходно томе, над чим се таква контрола више не захтева”.¹¹¹⁷ Из оваквих ставова следи, сматра Вивер, суверенитет је форма, садржај се временом мења.¹¹¹⁸ Закључак за овај сегмент је да потпуни суверенитет и национална безбедност, у буквалном значењу речи потпуно, у свету какав је данас, свету међузависности, тешко да би могао бити случај и да државе нису у процесу неке интеграције са елементима наднационалности. Напротив, виђења су

¹¹¹⁴ **Bohas**, Henri-Alexandre, *op. cit.*, стр. 8.

¹¹¹⁵ **Wallace**, William, The Sharing of Sovereignty: The European Paradox, *Political Studies*, No. 47, 1999, p. 519.

¹¹¹⁶ На пример у 17. веку је било нормално да власт може да бира религију својим поданицима (уз одређене специфичне изузетке). Они то данас не могу да раде. Да ли су државе због тога мање суверене? Да ли су неке уступиле сувереност? Које? **Weaver**, Ole, „European Security Identities 2000”, у: *Реформа сектора безбедности*, Институт Г 17, Београд, 2003., стр. 375.

¹¹¹⁷ **Weaver**, Ole, *op. cit.*, стр. 375.

¹¹¹⁸ Упореди: **Weaver**, Ole, *op. cit.*, стр. 361-390.

да би у случају самосталне акције, или у горем случају изолације, национална безбедност држава била још више угрожена, па је закључак да су државе срачунато ушле у интеграцију, вагајући своје интересе у перспективи – ван или у Европској унији, из чега би се могао извући логичан закључак да када би државе имале бољу алтернативу по своју националну безбедност од Европске уније, оне не би биле у чланству Европске уније, већ би пришле тој „некој другој“ алтернативи. Наиме, историја међународних односа нам јасно указује да докле год је на међународној сцени доминантан систем држава, постојаће интереси тих субјеката, а најјачи интерес ће бити њихов опстанак, без обзира да ли ће оне то остварити компетитивним или кооперативним путем. У овом историјском тренутку, државе чланице Европске уније су процениле да ће националну безбедност потпуније остварити уважавајући међународну димензију безбедности, посебно у моделу сарадње у безбедности, који је оличен у Европској унији, где у односу на наднационалне карактеристике, атрибути суверености држава имају првенство“.¹¹¹⁹

У функционалном односу, то јест, најпре у процесу доношења одлука, и за спољну политику и за националну безбедност одлуке се доносе по правилима која су и у једном и у другом случају на бази одређених стандарда, и с тим у вези имају засебност. Што се тиче доношења одлука у оквиру спољнополитичког система, како наводи Лег, „треба аналитички разликовати елиту и институције које креирају и спроводе унутрашњу политику за државу и оне који креирају и спроводе спољну политику“.¹¹²⁰ Процес спољнополитичког одлучивања је приказан у одређеним фазама, а процес доношења одлука је „процес који резултира актом воље особе

¹¹¹⁹ Наведено према: **Маринковић**, Немања, Чисар, Петар, О суверености држава чланица Европске уније у области безбедности, *Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013., стр. 91-106.

¹¹²⁰ **Legg**, Keith R., James F., Morrison, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971, p. 136.; „Због чињенице да су спољна и унутрашња политика нераздвојне и да утичу једна на другу, већина држава има једног или више главних руководиоца (нпр. председник Сједињених Држава) или више главних руководиоца (нпр. Британски кабинет) који су одговорни и за унутрашњу и за спољну политику и који координирају специјализованом унутрашњом и спољном политичком бирократијом, консултантским групама“. **Legg**, Keith R., James F., Morrison, *op. cit.*, str. 136.

које изабиру између двије или више могућности“.¹¹²¹ Питање утицаја спољних стимуланса (импулса, подстицаја) такође се не може узети као генерално. Нису позната озбиљна истраживања о опсегу овог утицаја, колики он може бити, али из логичког и емпиријског погледа, свакако да су значајне разлике у томе: 1) на колико моћну државу се тај спољни утицај односи (јер када је у питању утицај моћније државе на мање моћну, онда то има другачији ефекат од ситуације да су у актери у обрнутом односу); 2) такође, зависи и од тога колико су дејства здружена, тј. да ли тај утицај долази индивидуално од стране једног субјекта, или је реч о колективном утицају више субјеката, и можда различитих субјеката (нпр. држава и међународних организација).

„Однос спољне политике и националне безбедности државе у процесу креирања одлука се огледа у чињеници неопходног предуслова обавештености одлучилаца, па се у тој форми јављају и сегменти из система националне безбедности државе (обавештајне службе) као снабдевачи информацијама, а који уз то могу имати и утицај на саме крајње одлучиоце по свим фазама доношења одлука“.¹¹²²

„Пракса функционисања савремених политичких система показује да се најужи круг носилаца политичке (извршне) власти обавештава о свим значајним дешавањима или променама у међународном окружењу која имају или могу имати утицај на виталне државне интересе и безбедност њихове државе путем три "спољна обавештајна система/спољна система обавештавања" (дипломатија, спољни комуникациони системи свих делова владе, и обавештајне службе). За организацију прикупљања и анализу обавештајних информација конкретно су задужени дипломатија и обавештајне службе“ (Херман, 1991: 229).¹¹²³ „С обзиром на интересе сваке државе у међународним односима, политички одлучиоци имају потребу за различитим експертским аналитичким тимовима и телима, оспособљеним да *уоче и разумеју* дешавања и промене на спољном плану и *дају процене/прогнозе о њима* све на основу захтева и циљева дефинисаних од носилаца

¹¹²¹ J. Frankel, *The Making of Foreign...*, *op. cit.*, str. 5. Наведено према: **Vukadinović**, Radovan, *Teorija vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 53.

¹¹²² Види фазе у: **Бајагић**, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја – САД*, ВШУП, Београд, 2004., стр. 126-142.

¹¹²³ Наведено према: **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 161.

политичке власти. Те чињенице о променама у спољном окружењу одређене државе превасходно су предмет интересовања обавештајног система, односно обавештајних установа које га чине. У том смислу се и доводе у непосредну везу носиоци политичке власти и обавештајне установе - руководећи врхови обавештајно-безбедносног система сваке државе, првенствено везано за процес доношења (спољно)политичких одлука и реализацију спољнополитичких циљева“.¹¹²⁴

„Улога обавештајне активности (службе) представља највећу непознаница у разумевању процеса спољнополитичког одлучивања уопште, тако да су анализе и процене о међусобном односу обавештајне активности и политике изузетно сложене и изискивају темељито познавање природе и технике политичког одлучивања и суштине онога што се пуном смислу речи подразумева под појмом *intelligence*. Ипак, на основу истраживања улоге обавештајне активности у спољној политици, могу се извући валидни закључци о односу спољнополитичких одлучилаца и обавештајних кругова, и осветлити природа тих односа и међузависност између ове две политичке категорије“.¹¹²⁵

Да би и у процесу креирања све текло у складу са међународним правом, залажем се за отворену спољну политику, без скривених интереса, тако да би за например креирање спољне политике довољно било креирати је само на основу дипломатских информација и дипломатског циклуса у креирању и сл.

Са друге стране, у погледу доношења одлука за националну безбедност, безбедносна политика је део државне политике коју доносе одређени субјекти система, која се формира на основу дефинисаних правила.

У погледу међусобног односа у доношењу одлука за оба система, у процесу доношења одлука које се односе на спољну политику, могу укључити и друге институције из система националне безбедности. Са друге стране, и из система спољне политике може се утицати на креирање безбедносне политике (политике националне безбедности). У литератури се могу пронаћи гледишта о спољној

¹¹²⁴ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 162.

¹¹²⁵ Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 161.

политици која би се могла протумачити и као потфункција националне безбедности. Међутим, сматрам да безбедност је више производ спољне политике (и унутрашње и спољне), него што је политика производ безбедности. Значи, каква се политика води то ће се одразити и на безбедност.

Када се ради о начинима међусобног утицаја једног на други систем у погледу креирања, то се може одвијати учешћем у неком заједничком телу (на пример Савету за националну безбедност, и сличним телима), или непосреднијом везом између два система.

На други део међусобног односа, када се ради о интензитету међусобног утицаја тј. утицају једног на други, могуће је сматрати да интензитет није исти на обе стране, и питања националне безбедности значајна су и у спољној политици, и обратно. Уз ово, посебно у моћнијим државама, улога националне безбедности на спољну политику, може бити у још већем обиму. На примеру САД, Хенри Кисинџер је објашњавао да се велики део питања америчке спољне политике односе на националну безбедност.¹¹²⁶ Иначе да није тако, да је све једна држава или да постоји центар власти за све, тј. да нема других субјеката са својим интересима, често супротстављеним, онда не би ни било потребе за спољном политиком, и све би могла бити унутрашња политика. То је писао и Х Кисинџер – да ли је САД потребна спољна политика – „Ово необично питање у наслову књиге има свој смисао у тезама да су спољнополитичке теме у ствари саставни део унутрашње политике. У случају САД, које као крајњи арбитар развоја свих друштава у свету имају увек своја решења за друге, без обира на разлике у култури и историји и сл. Отуда проистиче и размишљање, да САД се према другим субјектима међународних односа понашају тако да се то понашање може схватити као елемент њихове унутрашње политике. Наиме, Кисинџер констатује да се САД „сматрају извором и гарантом демократских институција широм света, и све више се постављају као судија правичности код избора у иностранству и примењују економске санкције и друге притиске уколико се ови критеријуми не задовоље.

¹¹²⁶ Упореди: **Кисинџер**, Хенри, *Да ли је Америци потребна спољна политика*, БМГ, Београд, 2003.; Упореди са: Приказ књиге Хенрија Кисинџера: Да ли је САД потребна спољна политика? Према: **Иваниш**, Жељко, *Спољна политика Сједињених Америчких Држава крајем 20. века, Војно дело*, бр. 3, 2003., стр. 126-131.

(стр. 13. Кисинцер)¹¹²⁷ „Пошто Кисинцер ипак не прихвата да се може без спољне политике, и види је као нужност, Кисинцер расправља чиме та политика треба да се руководи: да ли вредностима или интересима, односно идеализмом или реализмом, сматрајући изазовом 21 века спајање та два приступа.“ Овакав став Кисинцера можда се може схватити као предлог да би требало тежити идеалним решењима у реалним условима. „У ери нуклеарног оружја, пренасељености планете, еколошких и других опасних изазова и претњи безбедности, мултипликованих у односу на старе традиционалне изазове и претње, које су и даље присутне, Кисинцерово опаска да је спајање два приступа реализма и идеализма изазов за 21. век, је по оцени аутора ове дисертације тачна. У њеном утемељењу дуго после Другог светског рата (спољна политика САД) било је учење Ханса Моргентауа, који се у одговору на то питање определио за шему интерес-сила-интерес, промовишући реалистичку теорију у међународним односима. Кисинцер указује да то моргентауовско разумевање спољне политике у савремено доба наилази на озбиљно преиспитивање. Његов закључак се не слаже са оценом да Америка треба да намеће своје вредности и своју моћ, наиме, сматра потребним да обезбеди да то други добровољно прихвате у свету који је наизглед против тих вредности, али ипак вапи за просвећеним вођством.“¹¹²⁸

И још један сегмент односа спољне политике и националне безбедности је у оквиру реализације политике, тј. извршавања одлука. „Одговорност зависи од поступака држава у међународним односима, који се цене на основу правила међународног права“.¹¹²⁹ Видови спољнополитичког поступања су дипломатија која „представља одређену спољнополитичку активност једне земље, активност коју води њен дипломатски апарат“. Данас се од ње захтева да своју делатност усклади са начелима и правилима међународног права, заснованим пре свега на Повељи Уједињених нација. Дипломатија је данас све више вођење

¹¹²⁷ Наведено према: **Иваниш**, Жељко, Приказ књиге: Хенри Кисинцер, Да ли је америци потребна спољна политика- у сусрет дипломатији 21 века, БМГ, Београд, 2003, Војно дело 3/2003, стр. 127.

¹¹²⁸ Упореди: Приказ књиге Хенрија Кисинцера: Да ли је САД потребна спољна политика? Према: **Иваниш**, Жељко, Спољна политика Сједињених Америчких Држава крајем 20. века, *Војно дело*, бр. 3, 2003., стр. 126-131.

¹¹²⁹ **Milašinović**, Radomir, *Teror Slobode, lice i naličje diplomatije*, drugo izdanje, Jugoart, Zagreb, 1985., стр. 34.

спољнополитичких послова једне земље на бази тих начела и правила. То је значајна карактеристика савремене дипломатије, без обзира на бројна кршења“.¹¹³⁰

„Под дипломатијом се често подразумевају различите ствари, спољна политика неке земље - када се каже, нпр. дипломатија Свете алијансе или дипломатија САД нас Блиском истоку, тада се *de facto* мисли на спољну политику тих држава. Дипломатија има и друго значења, онда када се узима у смислу вођења међународних преговора и мирног решавања међународних сукоба. Она се понекад сматра и посебним умећем и вештином вођења спољних послова од стране појединих државника.¹¹³¹ Сва ова одређења дипломатије у извесном смислу су једнострана, јер вођење међународних преговора и мирно решавање спорова ипак представља њену најважнију компоненту. Дипломатија обично престаје оног тренутка кад се употребљавају друга средства, пре свега, насилна средства,¹¹³² „и кад се поједини проблеми почињу решавати употребом силе. Политичка максима класичне дипломатије такође је полазила од предпоставке да је потребно непрекидно преговарати и да управо путем преговора заинтересоване стране могу решити спорна питања. Данас је преговарање постало основни захтев међународних односа и не ради се више само о одређеном начелу међународног живота, већ је то постало и позитивна одредба међународног права. Наиме, члан 33. Повеље УН каже да је решавање спорова мирним путем уз слободно одабирање средстава (преговори, анкета, измирења итд.) представља могућност да се спорна питања у међународним односима успешно решавају. Неке међународне организације регионалног типа предвиђају исто, нпр. *Организација америчких држава* у чијој повељи стоји одредба да спорна питања треба решавати мирним путем. Повеља *Организације афричког јединства* захтева преговарање и мирно решавање спорова уз помоћ директног контактирања заинтересованих страна итд. Политика коегзистенције и несврставања, гледајући у ширем смислу, такође

¹¹³⁰ Види: Бранимир М. Јанковић, међународно јавно право, Научна књига, Београд 1970., стр. 214-215.; Наведено према: **Milašinović**, Radomir, *op. cit.*, str. 34.

¹¹³¹ Детаљније види: **Иблер**, В., Дипломатска историја, 1814- 1871. Загреб, 1960, стр. 1-7.

¹¹³² **Vukadinović**, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974., стр. 214.

постављају захтев за преговарањем као основним начином деловања у међународним односима“.¹¹³³

У другом делу функционалног односа, у погледу спољнополитичких поступака, и њиховог односа са националном безбедношћу, осим тога што постоје поступци када субјекти националне безбедности постају средства спољне политике, најпре, класични спољнополитички поступци се пре свега односе на подручје дипломатског деловања, које је такође разноврсно, и обухвата велики број врста поступака и мера. Генерално, као дипломатија, има своју улогу у националној безбедности. С тим у вези, на примеру САД, Бајагић наводи следеће: „Дипломатија је, такође, једно од ефикасних средстава у антиципацији нових изазова и претњи. Зато Стратегија дипломатију посматра, заједно са оружаним снагам и обавештајном активношћу, основном полугом одбране америчких интереса у свету, која на том плану мора остварити пресудан утицај на друге нације... а као кључни спољнополитички субјекти у реализацији ових активности наводе се Државни секретаријат, Министарство правде и обавештајна заједница.“¹¹³⁴

„Суштина дипломатске активности држава треба да буде борба за мир и унапређивање пријатељске међународне сарадње, максимално ангажовање на мирном решавању међународних спорова и поштовање Повеље и резултата каснијег прогресивног развоја међународног права. Нестанак равнотеже снага и „Нови светски поредак“ који намеће преостала супер сила угрожавају претходне глобалне циљеве и интересе већине држава и народа и активности њихове дипломатије. И у прошлости и данас многи државници и дипломати, као и историчари дипломатије и дипломатске историје, истичу да је „Рат завршни чин дипломатије“, јер је његово избијање доказ неуспеха дипломатије неспособности или неспремности да се пронађу адекватна средства и начини мирног решавања међународних спорова. Још је Ришеље истицао да је преговарање основни задатак дипломатије, да дипломатски представник треба у свакој прилици да преговара

¹¹³³ Vukadinović, Radovan, *op. cit.*, стр. 215.

¹¹³⁴ Упореди: Бајагић, Младен, *op. cit.*, стр. 241-250.

како би постигао одговарајући циљ – решавање неког спора. Американац Роџерс наглашава да је „дипломатска служба прва линија одбране земље“ сматрајући да је вешта дипломатија најбољи основ за мир, а невешта најплоднији извор за рат. А, рат је, како је истицао Клаузевиц, „само наставак политике другим средствима“ – средствима силе, односно физичке принуде. Највећи део времена у развоју човечанства протекло је у ратовима, па се зато у теорији у међународним односима истиче да је „борба сила вечита у времену и простору“, а дипломатија се посматра као „мир путем преговора“. Други представник тзв. реалистичке школе о међународним односима истиче да је међународна политика „увек била од свих призната за оно што јесте, за политику силе“.¹¹³⁵

Што се тиче других спољнополитичких поступака, који су везани за друге области, такође се може дефинисати однос спољне политике и националне безбедности.

У погледу економских поступака, иако у првом плану нису безбедносног карактера, али се односе и на безбедност у другом плану, тј. могу се предузети и из безбедносних разлога. Ово се посебно односи на економске мере које држава предузима на спољном плану према другој држави или групи држава, у врсти поступака који се сматрају кажњавањем, попут санкција, блокада, бојкота и слично. Обзиром да економска моћ државе утиче и на њену безбедност, самим тим слабљењем њене економије или стављањем у однос зависности (сировина, производа, саобраћаја, изолацијом), то се одражава на многа поља, па и њену безбедност, па самим тиме у овом случају су ова врста спољнополитичких поступака у корелацији са националном безбедношћу.

„Имајући у виду ову поделу спољнополитичких поступака, значајно је нагласити да већина наведених поступака, првенствено оних који су везани за принуду, представљају (у потпуно истом или, у одређеној мери, измењеном облику) поједине видове тајних акција. То се односи првенствено на пропаганду и њене карактеристичне видове испољавања, појединачне акте насиља, различите поступке везане за привреду, шпијунажу, оружане интервенције и ограничене

¹¹³⁵ Mitić, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999., str. 2.

ратове. У ситуацијама када се политички креатори опредељују за *обавештајне службе као основне посреднике у реализацији утврђених спољнополитичких циљева*, поједини поступци (комбинација средстава и посредника) нужно се прилагођавају природи деловања обавештајних служби“.¹¹³⁶

Истраживања су показала да се и тајне акције предузимају као поступци, но то је забрањено као и примена силе. Онда су на располагању дипломатски поступци.

У погледу спољнополитичких поступака који су везани за примену силе у међународним односима, однос са националном безбедношћу је још израженији. Ови поступци се предузимају или у освајачке или у дефанзивне сврхе. Обзиром да је примена војне силе могућност у дефанзивним поступцима, и под условима дефинисаним међународним правом, у поступку остваривања интереса држава користе се и други поступци нижег интензитета. Однос између спољне политике и националне безбедности самим тиме може да буде предузет и у дефанзивне и у офанзивне сврхе. А то значи да субјекти система националне безбедности могу да се користе као средства спољне политике.

Најзад, могла би се навести прогноза у ком смеру ће се кретати међународни односи. Њесото наводи да ће „еволуирати структурални фактори који обликују кооперацију, конкуренцију и конфликт“. „Глобализација ће тако постати мање западњачка, више плурална, регионалнија и хибриднија. Разноликост културе је у успону. Будући трендови ће појачати културолошку контаминацију и конфронтацију. Друштва ће се понашати у зависности од културних, друштвених, политичких и економских варијабли. Научне и друштвене варијабле ће и даље бити разлог сукоба око вредности и дебата о етичком утицају научног напредовања, нарочито у биотехнологији, и о томе како живети у околини чији се безбедносни ризик стално повећава. Са политичког гледишта, повратни удар против глобализације узеће три облика: политички и економски национализам, религиозни фундаментализам и коренити протест. Прво, глобализација може да да живот национализму у земљама са назадним друштвом, укључујући чак и неке

¹¹³⁶ **Бајагић**, Младен, *op. cit.*, стр. 144.; Опширније: **Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *op. cit.*, стр. 295-356.

богате, са нагласком на очувању или постизању политичке, културне или етничке хомогености и тенденцијом да се одбаци све друго. Друго, религиозни фундаментализам се шири у развијеним земљама, нарочито у муслиманским државама и унутар западних заједница. Где модернизација представља претњу традиционалном начину живота, фундаментализам представља чврст ослонац са јасним идентитетима, јасним принципима и лаким објашњењима. Треће, глобализација је узрок различитим формама протеста и отпора и на националном и на интернационалном нивоу. Недржавни друштвени чиниоци као што су интернационалне мреже, играју важну улогу у обликовању политичких планова. Заједно са повећаном и мобилисаном пажњом јавног мњења културолошка димензија интернационалне политике ће наметнути традиционалне властодршце унутар влада“.¹¹³⁷

Најзад може се допунити досадашње сагледавање спољне политике и националне безбедности, обзиром да се у овом раду сагледавају све тачке додира спољне политике и националне безбедности. Национална безбедност се прожима кроз све области друштвеног живота у једној држави тј. у унутрашњој политици (у свакој области постоје сегменти од безбедносног значаја), и чини део интересовања и у спољној политици државе (такође сегменти од безбедносног значаја).

Наиме, државна власт води унутрашњу и спољну политику једне државе. У оквиру унутрашње политике су садржане посебне политике за разне области, између осталих и безбедносне политике, која обухвата традиционалне врсте безбедносних политика (одбрамбено-војне, полицијске, обавештајне), а поред тога и безбедносне сегменте других посебних политика (здравствене, економске, еколошке, социјалне, просветне, итд.).

Ту је и једна врста односа између спољне политике и националне безбедности, у облику односа општијег према посебном. Наиме, државна власт води унутрашњу и спољну политику државе, а један део у оквиру унутрашње и

¹¹³⁷ Види шире: **Gnesotto**, Nicole, Giovanni, Grevi (eds.), *The New Global Puzzle – What World for the EU in 2025?*, Institute for Security Studies, Paris, 2006, pp. 189–209.

спољне политике заузима безбедносна политика, што говори да је политика општији појам од безбедности.

Ту је и разлика везана за Кисинџерово питање „да ли је Америци потребна спољна политика,“ у томе што ако би политика националне безбедности, или безбедносна политика, потпуно обухватила и традиционалне подврсте безбедносне политике (одбрамбену, полицијску, обавештајну, итд.) и потпуно друге области, тј. политике (здравствену, економску, итд.) онда би све то била национална безбедност. Међутим, није тако, јер спољна политика је шири појам, па и поред тога што се и у оквиру спољне политике један део односи и на безбедносну политику, није у потпуности безбедносна. С друге стране, безбедносна политика као једна од делова/видова државне политике је садржана и у оквиру унутрашње политике и у оквиру спољне политике државе.

Даље, разликују се сегменти безбедносне политике који су у оквиру унутрашње политике од оних који су у склопу спољне политике. Наиме, у оквиру унутрашње политике, сегменти безбедносне политике се односе на садржаје попут полиције, инспекција и сл., док у оквиру спољне политике су претежно елементи одбрамбено-војне политике.

Још један сегмент односа спољне политике и безбедносне политике је и тај што је безбедносна политика заокружена целина која се протеже и у оквиру унутрашње и спољне политике државе, а спољна политика је само један део укупне државне политике.

Држава не би могла без функције безбедности да оствари и заштити све атрибуте државе, нпр. да ни у унутрашњој нити спољној политици нема места за безбедносно поље. Међутим, ни свођење спољне и унутрашње политике само на безбедносна питања, није адекватно за било коју државу, да ли моћнију или слабију јер и у оквиру унутрашње и у оквиру спољне политике је много шира лепеза области које су значајне за државу, од оних само безбедносних.

У погледу системског односа спољне политике и националне безбедности сагледава се однос према томе ко руководи овим системима, па тако спољну политику воде највиши државни функционери, док националном безбедношћу руководе и највиши државни функционери али и нешто нижег ранга.

Историја је забележила бројне облике организовања друштва (појединаца) у одржане облике заједништва, да ли је реч о племенима, полисима, краљевствима и империјама, до држава (којих има различитих), и неких супранационалних облика. Не упоређујући је са претходним моделима, држава је и још увек основни модел организовања друштва, а питање је у ком ће се смеру наставити ово кретање (и данас имамо различите блокове држава, војне, политичке, економске итд., или све то заједно, попут колективних механизма и сл., а поред тога у теорији су разрађивани и модели светске владе, безбедносних заједница, а и предвиђања кретања у међународном поретку по моделу „шаховске табле“, или „сукоба цивилизација“. Ипак, пошто је држава и даље основни субјект и међународних односа и међународног права, треба се сагледати однос њених основних атрибута, тј. атрибута државности државе.

Као субјект држава има политику коју креира и спроводи унутар својих граница, а креира и води политику према другим субјектима – споља. Иако су и једно и друго државна политика, ипак међу њима има битних разлика јер је реч о различитим срединама. Унутрашња и спољна политика државе имају разноврсну сферу деловања, а безбедносна функција је само једна од њих (односи се на опстанак у више значења, као сувереност, интегритет и сл.) све је то уопштено у појму безбедност, као и многи други интереси и вредности.

А пошто је безбедност производ политике (више него обратно) и унутрашње и спољне, зато би, што је најважније, политика државе било боље да почива на вредностима пре него на интересима, а најбоље би било да почива на пријатељству (поштовању, мирољубивој коегзистенцији), (и то и према унутра, али и према споља, тј. према другим субјектима). Ово такође важи и за појединце, јер од сваког односа међу људима, а онда и шире међу заједницама зависи и стање у микро и макро средини. А осим пријатељства, треба да се заснива и на праву, и законима.¹¹³⁸

¹¹³⁸ Нешто што је у укупној пракси и теорији односа до сада изнето су пријатељство у односима, мирољубива коегзистенција, сарадња, поверење.

Јер, на пример када би се поступало у односу са другим субјектом, по принципу пријатељства и права, а не голих интереса, тешко да би долазило до рата, а и других сукоба јер би се све решавало на другачији начин.

Овде се отвара и питање наоружања у свету. Најпре то атомско и хемијско биолошко оружје, на име требало би испитати из којих разлога је то оружје настало, да ли из неких евентуално добрих или из разлога сламања супротних страна, а ако је ради моћи једне или више сила, и разарања, тј. ратова, то би оружје требало систематски уништити. Такође, и конвенционално оружје треба елиминисати, да се и конкретно и поред правне забране и практично онемогући вођење ратова, или бар груписати оружје у неком међународном центру. Такође залажем се за демилитаризацију, денуклеаризацију света и сл.

Међутим, то не гарантује опет да не би било насилника у односу међу људима, по различитим основама, па зато треба радити на пријатељству, тј. промовисати ту вредност. Посебно у односу спољне политике и националне безбедности, јер, ако се спољна политика темељи на пријатељству према другима (а пре тога и унутрашња), онда је то најбољи модел очувања и националне безбедности. То би значило да ће се искључити и одређена средства и поступци спољнополитички, посебно поступци везани за примену силе, превратнички и субверзивни поступци, а да ће се посебно промовисати дипломатски поступци, јер „боље је 100 дана преговарати, него један дан ратовати“. Зато се залажем само за примену дипломатских поступака (дипломатских и правних, и позитивних економских), док се не слажем са казним поступцима (и економским, и тајним/прикривеним, ни отвореним принудним)

У анализи односа спољне политике и националне безбедности у извршавању одлука“ дата је класификација свих могућих спољнополитичких поступака, који су се досада примењивали у спољнополитичкој пракси (и које су присутне у теорији), међутим, да се залажем за, под одређеним условима, само за примену дипломатских поступака, правних, па и економских (и то не оних које погађају недужне, већ само према прекршиоцима права и сл., и можда ограничен само један вид за тајне активности, и то против тероризма, пролиферације оружја за масовно уништење и сл., а не и за остале тајне операције).

На крају објашњавања сваког поступка може се рећи да се сви ови поступци примењују, међутим да нису у складу са нормама, а да се рецимо дипломатија и право може користити, и зато се у закључку и може изнети став да су дипломатски и правни поступци у складу са основном тезом у закључку.

Међутим, ни то још не гарантује да ће сви проблеми нестати међу људима, и државама и слично, и на унутрашњем и на спољном плану. Овде се отварају питања (чак и ако се рат елиминише као облик поступања) посебно у облику тежњи за отцепљењем, па у односу према појединцима где има оних са различитим девијантним понашањем, нпр. организовани криминал, тероризам. И ту треба пронаћи адекватна решења, која би била прави одговор на ове претње.

Пријатељство (или бар поштовање) је основно начело по коме треба организовати заједницу, а то значи вредности толеранције, стрпљења, добрих међуљудских односа и сл. Јер од појединца ка другом појединцу или колективитетима треба да се заснивају односи (иако је овде реч о националном државном нивоу) ипак је човек у систему свих нивоа безбедности, налик на Коенове прстенове безбедности.

Следеће начело је право (закони), тако да је и национално и међународно право битно.

Ипак, уграђен је у међународном праву (УН/СБ) и принцип великих сила, можда би било боље да сви оцењују да ли нека држава или колективитет/групација функционишу на принципу пријатељства и права, или је реч о томе да је код неког прорадила супротност пријатељству и праву, тако да се на основу тога заузму ставови међународне заједнице, и да такву државу настоје да преокрену на добрим принципима пријатељства и права, али без оружаног насиља.

Свакако да оружје или сила на локалном нивоу не може бити сасвим искључена када се ради о односима неких појединаца или група према другима. Тако се мора разрадити шта значи принцип самоопредељења народа, шта је мешање у унутрашње ствари једне државе, шта је насиље и сл. Јер треба тежити томе да има места за сваког да лепо живи, да се ускладе односи међу људима, да сваком буде доступно оно што је основно за живот људи, вода, храна, здрава животна средина, енергија.

Што се односа према интересима тиче, није спорно да интереси постоје, међутим, питање је да ли тиме треба да се руководи држава, на пример да ли се некој држави свиђа да прошири своју територију, или доминацију над неким делом света, или сировине, и сл., а шта ако то не одговара другој страни. Већ је другачије са вредностима, на пример данас познајемо државе такве какве су, и имају вредности на којима почива држава – државност, и тежи се да се то очува и сл., а најбоље је кад би се са елементом пријатељства одређивали циљеви.

У науци се могу пронаћи ставови о односу спољне политике, и одбрамбено-војне компоненте, у ставу да у периоду мира, војно-одбрамбени комплекс доприноси спољној политици, а у периоду рата то постаје спољна политика.¹¹³⁹ Међутим, овде износим став да је најбоља спољна политика, политика заснована на пријатељству према себи и другима, и на поштовању права, да једноставно таквом политиком се искључује рат и остали војни и субверзивни методи као средство, што уз уништавање оружја онемогућава војне облике, као начине угрожавања безбедности и државе и међународне заједнице и појединца и сл. Међутим, и у случају да док сви не би прихватили ово као модус понашања, сваки проблем би требао бити изнет на међународни ниво да би се одатле реаговало. На пример, ми некога не нападамо, искључујемо оружје као средство, међутим, нас неко напада, онда то иде на међународни ниво одмах, и свет реагује. Ово је у случају држава, а који облици организовања друштва ће се још појавити, не може се предвидети, битно је да буде заснован на пријатељству и праву.

Међутим, иако би се ово решавало на нивоу држава у спољној политици, поставља се питање како реаговати у унутрашњој. Јер, могу постојати појединци који се понашају супротно начелима, а сваки човек би се требао понашати по начелима пријатељства и права, да они који су на челу држава су ученији људи који би разумно могли се одрећи политике сукоба са другима, док у унутрашњој средини државе где су разни појединци, а требало би да се сваки појединац понаша у складу са начелима пријатељства, и права (наравно и вредностима и интересима

¹¹³⁹ Упореди са: **Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972., str. 290, 291.

и за државе, и за појединце) само треба критички сагледати да ли су вредности и интереси у складу са основним начелима пријатељства и права.

Наиме, како решавати проблеме које праве појединци или групе, према другим појединцима, групама, према држави и сл., нпр. тероризам, организовани криминал, сепаратизам и сл., тако да држава са једне стране за овакве проблеме треба задржати извесне атрибуте апарата принуде. Ипак, и ове, да кажемо унутрашње проблеме државе, најбоље је изнети на некакав светски ниво. Да све државе света изнесу све своје проблеме на сто, на светском нивоу, и онда да се договори за сваки проблем како се решава, а што би имало подршку свих.

Питање је да ли је држава коначан облик организовања друштва. Иако није прва, питање је да ли је последња, у овом друштву где има и блоковских, можда и неких цивилизацијских, наднационалних ентитета, међутим, овде ћемо се бавити државом, као тренутно и даље најважнијим обликом и субјектом међународног права и међународних односа. Треба испитати на који начин решавати проблеме, нпр. сецесије, побуњеничка дејства и сл., да све државе на свету на једном светском форуму објасне своје проблеме и да се на светском нивоу за све подједнако реши.

Треба објаснити шта је то народ, нација и сл. Главно је да државе поступају по начелима пријатељства и права, мада се не могу искључити ни интереси.

Наиме, нема потребе за војним снагама за све државе ако се потпуно искључи могућност ратовања, или да се све то ускладишти на једном месту под контролом света. У овом случају би престала да важи теза Гавранова о односу спољне политике и оружаних снага. Или да се државе приклоне јавним изношењем својих намера, ставова, проблема и сл.

Што се тиче односа спољне политике и националне безбедности, најбољи однос би био у случају да спољну политику заснивамо на начелима пријатељства и права, па онда и неких интереса, то би се најбоље одразило на националну безбедност, а и да национална безбедност искључи ова убојита и насилна средства, јер онда се никоме не даје за право да се наоружава и сл. Такође, то би значило да се сва питања реше на светском нивоу, нпр. од данас доминантних безбедносних претњи, војне интервенције, побуна, тероризма, организованог криминала,

илегалних миграција, и сецесије и слично, за сваку државу да се то решава подједнако на светском нивоу, да се алармира свет за сваки проблем који се појави.

С друге стране, пошто на свету није све идеално, да ово не би била утопија, извесна средства принуде на унутрашњем плану би требало да постоје, пошто нема гаранције да ће се сваки појединац или групација држати начела пријатељства и права.

И у унутрашњој државној политици најбољи поредак је када би био организован на принципу пријатељства (или бар поштовања) и права, међу становништвом и појединцима, мада ту има и вредности, а и мора постојати извесна оптимална мера принуде, у случају када се не испуњава или прекрши очекивано.

Појединац, односно људи су тај основни субјект око кога се надовезују сви остали објекти заштите.

Тако да у односу националне безбедности, према људима и појединцу, треба испунити и многе друге претпоставке које су битне за сваког појединца односно људе. Ту спадају и лична безбедност (физичка) безбедност на раду, здравствена безбедност, безбедност исхране и сл. И посебно су значајна међународна документа општа декларација о људским правима, и пактови о људским и мањинским правима и сл.

За ниво друштвене безбедности и односа са националном (државном) битан је моменат да се све друштвене група осећају сигурним и безбедним. Пре свега најбитнија класификација друштвених група је на оне етничке (народне или националне) да оне имају своју улогу у држави. А има друштвених група по разним основама (а да све имају иста права било да су полне, језичке, културне, и сл.).

Када се ради о односу спољне политике и националне безбедности у креирању спољне политике, треба испоштовати циклус креирања дипломатских спољнополитичких ставова и одлука, међутим, ако је реч о политици пријатељства и права, онда нема потребе за недозвољеним тајним методама, јер се све може заснивати на отвореној политици, где речи прате и одговарајућа дела, па се из отворених могу сазнати ставови и политике других субјеката. То значи да треба да

се води отворена спољна политика, отвореног и искреног пријатељства, поштовања, па и свих интереса, без икаквих тајних интереса.

Када је реч о односу спољне политике и националне безбедности, онда се све може заснивати на односу кроз дипломатију, и одговарајуће дипломатске поступке, од ставова до самог степена дипломатских односа, а пре свега на преговарању у решавању свих отворених питања, јер „боље је 100 дана преговарати, него 1 дан ратовати“. То подразумева да свака држава треба да изнесе све своје ставове, циљеве, проблеме, на светски ниво, и да се за сваку државу на истоветан начин, на истим принципима и праву решавају све несугласице, проблеми и слично.

Онда сви ови други могући спољнополитички поступци, постају излишни и непримерени, од оних који се односе на пропаганду и тајно ратовање (субверзивна дејства), до оних насилних војних, па теза Гавранова бива превазиђена, питање је само шта радити са економским поступцима који могу да остану за решавање одређених ситуација, када је цео свет на ставу да је нека држава погрешно поступала.

На Кисинџерову опаску да би требало тежити спајању реализма и идеализма у наредно м пер ју ду, о вде би се мо пи сложити, а и до дати да не само те две теорије већ и трећа група „критичких теорија“ које говоре да не мора држава бити основни субјект, да се овде ради о једној синтетичкој теорији (споју реализма, тј. интереса, моћи, са идеализмом – правом, институцијама, и критичким теоријама – новим субјектима) плус надоградњи, тј. пријатељству или бар поштовању свих према сваком.

Иако је и по називу овог рада, држава та која се налази у средишту проучавања наведеног односа, овде се може додати још да није држава саздана сама ради себе, тј. да се у средиште требају ставити људи, па тако и концепти које дају Коен и Михалка, говоре о људима у средишту проучавања безбедности.

Полазећи од појединца-људи и њихових вредности, се могу изградити и сви остали нивои (шири), тј. на пријатељству и праву, па и интересима, који су производ потреба људи и других субјеката, а који би били легитимни и легални, тј. отворени, и не у насиљу, у сукобљавању са другим.

На бази истраживања теорије спољне политике држава (и не само држава, већ и нпр. Европске уније), теорије националне безбедности, па и теорије међународне политике, праксе у ставовима и поступањима, историјском кретању света мењањем политичких образаца понашања држава и међународне заједнице, правног утемељења улоге „великих и малих“ сила итд., разних достигнућа о будућем развоју света, мишљења сам да би најбољи пут кретања у међународним односима, па и на нивоу држава и друштвених група, и појединца-људи, био онај заснован на пријатељству и праву, па најзад и интересима-потребама, и вредностима који су легитимни и легални.

Шта нам говори досадашња пракса и теорија међународних односа, односа међу државама и између спољне политике и националне безбедности, или борбу за моћ, интересе, или институције, а као што је рекао Кисинџер да ће сматрати изазовом за 21. век спајање та два концепта реализма и идеализма.

А ово истраживање показује да су начела пријатељства и права изнад досадашњих концепата (имају једино институције), а да интереси долазе после тога и да морају бити у складу са начелима пријатељства и права.

Пошто постоје схватања да се спољнополитичке одлуке доносе брзо, или ван некакве стратегије и сл., зато је најбоље да се спољна политика држи права и да има разрађен план на основу права како реаговати у свим ситуацијама, где постоје исти елементи од случаја до случаја, што значи ако је негде нарушен територијални интегритет и сл., онда је спољна политика принципијелна за сваки случај на бази права.¹¹⁴⁰

Ако се узме да је безбедност производ политике, а и релативно самосталан фактор, онда би најбољи поредак требало да буде онај заснован примарно на пријатељству и праву, и то би се онда узрочно-последично одразило на безбедност, а у овом традиционално безбедносном домену (одбрана, полиција, обавештајне службе) када би се то смањило, већ се заменило отвореном политиком безбедности и свођењем на ниво права и обраћања институцијама.

¹¹⁴⁰ Када би се поступало по начелима пријатељства и права, онда би се многи међународни догађаји другачије решавали. На пример, отцепљење територија (нпр. у Украјини, у Србији) прво не би се уводиле казнене мере (нпр. санкције, и сл.), да не би погађале привреду, широке масе и сл., него би се ишло пред међународни суд, који би на бази права пресудио, независно од тога да ли је држава моћнија или слабија.

Да је најповољнији последњи светски поредак онај који буде заснован на пријатељству и праву, и на светском и на било ком унутрашњем нивоу (светском, цивилизацијском, државном, итд.), друштвеном кога прати и извесна средства принуде и на унутрашњем нивоу, која је потребна да се одржи унутрашњи поредак, и умногоме различите од садашње принуде на светском нивоу потребан за поштовање права.

Како год да буде организован свет, да ли по обрасцу држава, да ли субнационалних или супранационалних ауторитета, блокова, цивилизација, крајњи светски поредак би требало да буде изграђен на принципу пријатељства и права, па онда и вредностима и интересима, што не значи да овај модел нема алтернативу, међутим, тешко да има бољу алтернативу.

Може се устврдити да ће свет трагати за новим решењима, јер сва ова досадашња нису дала очекиване резултате у већој мери, а да ли ће се заснивати и даље на интересној, блоковској, идеолошкој, цивилизацијској или каквој другој основи, то ће време показати, а најбоље би било да се издејствује модел пријатељства (поштовања) и права на свим нивоима, и то је прогноза јер нема боље алтернативе.

Зато се може одговорити на основно хипотетичко питање у овом раду на следећи начин: најбољи је однос спољне политике и националне безбедности, који се заснива на поштовању своје државе и поштовању свих осталих субјеката међународних односа, пријатељству и мирољубивој коегзистенцији.

Коначно на основу спроведеног истраживања, може се поентирати главном тезом у овом раду, која је постављена и хипотезама, а то је да постоји велики степен интеракције спољне политике и националне безбедности, и да произлази да се те две политике и националне безбедности и спољне политике не могу одвајати. Наиме, спољна политика и национална безбедност имају заједничке црте, и није паметно да их потпуно одвојимо, јер се допуњују и делимично преклапају.

ЛИТЕРАТУРА

Аћимовић, Љубивоје, *Наука о међународним односима – теорије и истраживачки правци*, Научна књига, Београд, 1987.

Апџић, Andrej, *Varnostni sistem Republike Slovenije*, Uradni list, LJubljana, 1997.

Аврамов, Смиља, Миленко, Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999.

Bartoš, Milan, Božidar, Jovanović, *Međunarodno pravo*, Škola za unutrašnju upravu, Beograd, 1956.

Bartoš, Milan, *Međunarodno javno pravo*, Kultura, Beograd, 1956.

Baugh, W.H., What is Security?, *International Security*, Fall Term, 2002

Baylis, John, “International and global Security in the post-cold war era”, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, 2001, pp. 253-276.

Baylis, John, Steve, Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction to international relations* (second edition), Oxford University Press, New York, 2001

Бајагић, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд, 2005.

Бајагић, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика: Студија случаја–САД*, ВШУП, Београд, 2004.

Berridge, Geoff R., *Diplomacija: Teorija i praksa*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004.

Brown, Seyom, „World Interests and Changing Dimensions of Security“, у: *World Security – Challenges for a new century*, Third Edition, St. Martin s Press, 1998

Brzezinski, Zbigniew, *Američki izbor: globalna dominacija ili globalno vođstvo*, CID, Podgorica, 2004

Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, McMillan, London, 1995

Buzan, Barry, “Individual Security and National Security”, у: *Реформа сектора безбедности*, Г 17 институт, Београд, 2003., стр. 49-68.

Buzan, Barry, *People, States and Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (second edition), Pearson Longman, London, 1991

- Clark**, Ian, “Globalization and the post-cold war order”, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 635-648.
- Clark**, Ian, *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, New York, 1997
- Cohen**, Richard, Michael, Mihalka, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, George Marshall Center paper, Garmisch-Partenkirchen, 2001
- Craig**, Gordon A., Alexander L., George, “A Postwar System of Security: Great-Power Directorate or United Nations?”, у: *Force and Statecraft –Diplomatic Problems of Our Time*, Oxford University Press, third edition, 1995, pp. 87-101.
- Crockatt**, Richard, “The End of the Cold War”, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 92-110.
- Димитријевић**, Војин, Обрад, Рачић, Владимир, Ђерић, Татјана, Папић, Весна, Петровић, Саша, Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
- Димитријевић**, Војин, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973.
- Димитријевић**, Војин, Радослав, Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996.
- Dunne**, Tim, “Liberalism”, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 162-179.
- Dunne**, Tim, Brian, Schmidt, “Realism”, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 141-159.
- Dorđević**, Stevan, Miodrag, Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000.
- Fendrick**, Reed J., *Diplomacy as an Instrument of National Power*, Chapter 13, pp. 179-186.
- Franck**, Thomas M., Edward, Weisband (eds), *Secrecy and Foreign Policy*, Oxford University Press, London, 1974
- Frankel**, Joseph, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of decision Making*, Oxford University Press, London, 1968

- Gareth**, Evans, Cooperative security and interstate conflict, *Foreign Policy*, No. 96, 1994, pp. 3-21.
- Gartner**, Heinz, Adrian, Hyde-Price, Erich, Reiter (eds), *Europe's New Security Challenges*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 2001
- Gavranov**, Velibor, Momir, Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972.
- Gnesotto**, Nicole, Giovanni, Grevi (eds), *The New Global Puzzle – What World for the EU in 2025?*, Institute for Security Studies, Paris, 2006
- Grizold**, Anton, (et al), *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999.
- Grizold**, Anton, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998.
- Gross**, Feliks, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, New York, 1954
- Hadži-Vidanović**, Vidan, Marko, Milanović (prir.), *Međunarodno javno pravo: zbirka dokumenata*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005.
- Hanrieder**, Wolfram F. (ed), *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971
- Hanrieder**, Wolfram F., “Actor Objectives and International Systems”, y: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, pp. 108-131.
- Hanrieder**, Wolfram F., “Compatibility and Consensus: A Proposal for the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy”, y: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, pp. 242-264.
- Hanrieder**, Wolfram F., “Introduction”, y: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, pp. 1-21.
- Hassner**, Pierre, „Obstinate and Obsolete: Non-Territorial Transnational Forces versus European Territorial State“, y: *Geopolitics in Post-Wall Europe – Security, Territory and Identity*, International Peace Research Institute, Oslo, 1997, pp. 45-58.
- ХАНТИНГТОН**, Семјуел П., *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД, Подгорица, 1998.

- Хаџић**, Мирослав (прир.), *Реформа сектора безбедности: зборник радова*, Институт Г17, Београд, 2003.
- Henkin**, Louis, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Praeger publishers, New York, 1968
- Hermann**, Charles F., Charles W., Kegley Jr., James N., Rosenau (eds), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987
- Holsti**, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice–Hall, New Jersey, 1977
- Indikatori ljudske bezbednosti u Srbiji*, Izveštaj za 2004., Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2005.
- Иваниш**, Жељко, Спољна политика Сједињених Америчких Држава крајем 20. века, *Војно дело*, бр. 3, 2003., стр. 126-131.
- Jervis**, Robert, *International Politics: enduring concepts and contemporary issues*, Longman, New York, 2003
- Jones**, Roy E., *Analysing Foreign Policy: An Introduction to some Conceptual Problems*, Routledge & Kegan Paul, London, 1970
- Karns**, Margaret P., Karen A., Mingst, “International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality”, у: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987, pp. 454-474.
- Kegli**, Čarls V. Jr., Judžin R., Vitkof, *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004.
- Кенеди**, Пол, *Припрема за двадесет први век*, Службени лист, Београд, 1997.
- Кенеди**, Пол, *Успон и пад великих сила*, Службени лист, Београд, 1999.
- Kissinger**, Henry A., “Domestic Structure and Foreign Policy”, у: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, pp. 22-50.
- Кисинџер**, Хенри, *Да ли је Америци потребна спољна политика*, БМГ, Београд, 2003.
- Klare**, Michael T., Chandrani, Yogesh, *World Security – Challenges for a new century*, Third Edition, St. Martin s Press, 1998
- Ковач**, Митар, Теоријска основа израде и примене стратегије националне безбедности, *Војно дело*, бр. 1, 2003., стр. 143-167.

- Ковачевић**, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004.
- Куглер**, Ричард, *Национална безбедност у хаотичном свету глобализације*, Џорџ Маршал, Београд, 2005., стр. 37-52.
- Lagon**, Mark P., The illusions of collective security, *National Interests*, No 40., Summer 1995, pp. 50-55.
- Lang**, Winfried, Negotiation in the face of the future, *American Behavioral Scientist*, Vol. 38, No. 6, 1995, pp. 830-842.
- Лазовић**, Момчило, Милинко, Стишовић, *Теорија ратне вештине*, Полицијска академија, Београд, 1998.
- Legg**, Keith R., James F., Morrison, *Politics and the International System: an introduction*, Harper & Row, New York, 1971
- MacIennan**, M.P., "Secrecy and the Right of Parliament To Know and Participate in Foreign Affairs", у: *Secrecy and Foreign Policy*, Oxford University Press, London, 1974, pp. 132-143.
- Магарашевић**, Александар, "Дипломатија као начин и средство међународног општења" у: *Дипломатија: зборник радова*, Ваша књига, Београд, 2006., стр. 109-129.
- Маринковић**, М. Немања, Однос појединачне, државне и међународне безбедности у контексту људских права, *Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011., стр. 203-222.
- Маринковић**, Немања, *Место и улога националне безбедности у Европској унији*, Магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2007
- Маринковић**, Немања, Замисао глобалне безбедности—са или без националне, *Безбедност*, бр. 4, 2007., стр. 58-69.
- Маринковић**, Немања, Чисар, Петар, О суверености држава чланица Европске уније у области безбедности, *Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013., стр. 91-106.
- McGowan**, Patrick J., "Problems in the Construction of Positive Foreign Policy Theory", у: *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Sage Publications, New York, 1974, pp. 25-42.

- Meehan**, Eugene J., "The Concept Foreign Policy", у: *Comparative Foreign Policy: Theoretical essays*, David McKay Company, New York, 1971, pp. 265-294.
- Mihalka**, Michael, Cooperative Security in the 21st Century, *Security and Society*, Vol. 1, No. 1, 2005
- Мијалковић**, Саша В., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
- Мијалковић**, Саша В., *Национална безбедност*, друго издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
- Milašinović**, Radomir, *Teror Slobode: lice i naličje diplomatije*, drugo izdanje, Jugoart, Zagreb, 1985.
- Mitić**, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999.
- Милетић**, Андреја, Геополитика, у: *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993., стр. 341-345.
- Милетић**, Андреја, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Савремена администрација, Београд, 1978.
- Милосављевић**, Славомир, Иван, Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2000.
- Милошевић**, Милан, *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001.
- Мишовић**, Слободан, Милоје, Цветковић, Дипломатска шпијунажа, у: *Зборник радова 2003*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003., стр. 91-107.
- Modelski**, George, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London, 1962
- Möller**, Björn, *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000, pp. 27-38.
- Morgenthau**, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Mc Graw Hill, New York, 1993
- Nye**, Joseph S. Jr., *Understanding International Conflicts*, Harvard University, Longman, New York, 2000

- Papadakis**, Maria, Harvey, Starr, “Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship Between Environment and Foreign Policy”, у: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987, pp. 409-432.
- Prvulović**, Vladimir, *Ekonomska diplomatija*, Grmeč, Beograd, 2001.
- Purg**, Adam, *Obveščevalne službe*, Enotnost, Ljubljana, 1995.
- Rosenau**, James N. (ed), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Sage Publications, New York, 1974
- Rosenau**, James N., “Comparing Foreign Policies: Why, What, How”, у: *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Sage Publications, New York, 1974, pp. 3-22.
- Rosenau**, James N., “Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy”, у: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987, pp. 1-10.
- Rosenau**, James N., “The Dynamism of a Turbulent World”, у: *World Security: Challenges for a New Century* (third edition), New York: St. Martin’s Press, 1998, pp. 18-35.
- Савић**, Андреја, Милан, Делић, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2002.
- Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, *Безбедност света – од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, 2005.
- Савић**, Андреја, Младен, Бајагић, Улога обавештајне активности у спољној политици, *НБП*.
- Савић**, Андреја, *Национална безбедност*, КПА, Београд, 2007.
- Симић**, Драган Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002.
- Симић**, Драган, *Савремене теорије безбедности, Реформа сектора безбедности*, Институт Г17, Београд, 2003., стр. 11-41.
- Стајић**, Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2003.
- Šaponja**, V., *Taktika dela obveščevalnovarnostnih služb*, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 1999
- Terriff**, Terry, etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999

- Thomas**, Caroline, "Third World security", y: *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York: Longman, 2003, pp. 263-273.
- Thomson**, Janice E., State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research, *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2 1995, pp. 213-233.
- Tunander**, Ola, etc., *Geopolitics in Post-Wall Europe – Security, Territory and Identity*, International Peace Research Institute, Oslo, 1997
- Ullman**, Richard, Redefining Security, *International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983, pp. 129-153.
- Vasquez**, John A., "Foreign Policy, Learning, and War", y: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, HarperCollins Academic, London, 1987, pp. 366-383.
- Viotti**, Paul R., Mark V., Kauppi, *International Relations and World Politics - Security, Economy, Identity*, Prentice Hall, New Jersey, 1997
- Visković**, Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1979.
- Visković**, Ivo, *Proces kreiranja i realizacije vanjske politike u Jugoslaviji*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1984.
- Висковић**, Иво, *Спољна политика Југославије: репетиторијум*, ФПН, Београд, 1991.
- Vukadinović**, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974.
- Vukadinović**, Radovan, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004.
- Vukadinović**, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005.
- Walker**, Patrick Gordon, "Secrecy and Openness in Foreign Policy Decision-Making: a British Cabinet Perspective", y: *Secrecy and Foreign Policy*, Oxford University Press, London, 1974, pp. 42-50.
- Wallace**, William, The Sharing of Sovereignty: The European Paradox, *Political Studies*, No. 47, 1999, pp. 503-521.
- Waltz**, Kenneth N., "Balancing Power: Not today but tomorrow", y: *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York: Longman, 2003, pp. 484-493.

Waltz, Kenneth N., “Globalization and Governance”, у: *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York: Longman, 2003, pp. 354-365.

Weaver, Ole, „European Security Identities 2000”, у: *Реформа сектора безбедности*, Институт Г 17, Београд, 2003., стр. 361-390.

Webber, Mark, Michael, Smith (et al.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Pearson Education, London, 2002

White, Brian, “Diplomacy”, у: *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 317-331.

Zečević, Milan, *Vojna diplomatija*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1990.

Zečević, Milan, *Vojna diplomatska predstavništva u savremenim međunarodnim odnosima*, magistarski rad, Pravni fakultet, Beograd, 1985.

БИОГРАФИЈА

Немања Маринковић рођен је 1978. године у Новом Пазару, Република Србија. Основну школу (5,00) и Гимназију (4,69) завршио у Новом Пазару, обе са одличним успехом. Студирао на Полицијској академији у Београду, дипломирао 2002. године са општим успехом 9,00. Магистарске студије на Факултету политичких наука (смер за међународне односе) Универзитета у Београду завршио веома успешно (семинарски радови, пројекат истраживања, усмени магистарски испит (успешно) и магистарска теза). 2007. године, одбраном магистарске тезе под насловом „Место и улога националне безбедности у Европској унији“ стекао академско звање *магистра политичких наука*. Докторску дисертацију „Однос спољне политике и националне безбедности“, пријавио 2015. године на Факултету политичких наука Универзитета у Београду.

- Похађао више курсева, и учествовао на семинарима и стручним саветовањима о проблематици националне и међународне безбедности. Служи се пасивно енглеским језиком.

- Преко 15 година радног искуства (започео кратко у МУП-у Републике Србије – СУП Београд (Звездара); и наставио – Полицијска академија, Криминалистичко-полицијска академија, преко 15 (петнаест) година у настави;

- Од 2002. године на Полицијској академији у Београду (од 2006. на Криминалистичко-полицијској академији) на предмету „Систем државне безбедности“, и затим предмету „Национална безбедност“ (по наставном програму Полицијске академије) у звању асистента-приправника, и у звању асистента, и асистента (од 2008.) и предавача (од 2011. г., када је одлуком Наставно-научног већа Криминалистичко-полицијске академије изабран за предавача) на предмету „Национална безбедност“ (по наставном програму Криминалистичко-полицијске академије) на струковним студијама од 2011. године, и предавача од 2016. године, када је одлуком Наставно-научног већа Криминалистичко-полицијске академије реизабран у исто звање. Уз то, раније, школске 2006/07. године, изводио наставу на часовима вежби на предмету “Међународно јавно право” (2006/07), а школске 2007/08. године и на предмету “Основи безбедности”, и Увод у државну

безбедност“ (2008/09), Систем обезбеђења лица, имовине и пословања, и на академским студијама на предмету „Методика обавештајног рада“ 2009/10. и наставу на предметима “Обавештајни и контраобавештајни аспекти тероризма и антитероризма” (специјалистичке студије); „Системи безбедности“ (специјалистичке студије).

Од 2011. године, учествовао у следећим истраживачким пројектима:

1. *Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
2. *Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
3. *Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.

Кандидат је аутор 9 (девет) чланака из области националне безбедности, међународне безбедности и спољне политике.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани: **Немања Маринковић**

број уписа: **1044**

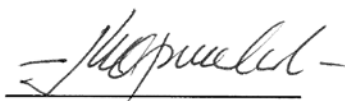
Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом: „Однос спољне политике и националне безбедности“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 12.07.2016.



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: **Немања Маринковић**

Број уписа: **1044**

Студијски програм: **Докторска дисертација**

Наслов рада: „**Однос спољне политике и националне безбедности**“

Ментори: **Проф. др Иво Висковић, Проф. др Драган Р. Симић**

Потписани НЕМАЊА МАРИНКОВИЋ

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 12. 07. 2016.

Немања Маринковић

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Однос спољне политике и националне безбедности“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 12. 07. 2016.

Потпис докторанда

