

Nacionalni interesi i nacionalna sigurnost

VLATKO CVRILA*

Sažetak

Oblikovanje nacionalnih interesa ima strateško-političko značenje za državu. U procesu njihova oblikovanja isprepliću se ekonomski, ideološki, vojni, kulturni i drugi promjenljivi i nepromjenljivi čimbenici. Njihovo ostvarivanje vodi državu u kontakte s drugim državama, gdje mogu nastati sukobi kad se jedan ili više interesa jedne države protive interesima i ciljevima druge države. Upravo stoga je značajno pitanje njihove zaštite. Države organiziraju zaštitu interesa kroz sustav nacionalne sigurnosti. Nacionalni interesi jesu vrijednosti i ciljevi usmjereni prema razvoju nacionalne zajednice, a nacionalna sigurnost je djelatnost organizirana radi njihove zaštite. Racionalno i realno određivanje nacionalnih interesa, a isto tako i mehanizama zaštite, važni su elementi stabilnosti države i međunarodne zajednice.

U posljednjih 350 godina suverene države bile su najvažnije političke organizacije u globalnom sustavu. Nakon Westphalskog mira one dobivaju monopol na legalnu upotrebu nasilja unutar vlastitih granica i zabranu upotrebe nasilja izvan tih granica¹. Države su time dobile priliku da odlučuju samostalno o vlastitoj sudbini.² Westphalski mir trebao je transformirati Europu malih entiteta pod univerzalnim autoritetom (papa u Rimu) u mali broj suverenih država. Stvaranje suverenih država, podrazumijevajući suverenost proizašlu iz mirovnih ugovora toga vremena, bio je proces koji je trajao više od stoljeća³. Svjetski sustav suverenih

* *Vlatko Cvrtila*, znanstveni novak na istraživačkom projektu "Suvremeni obrambeni sustavi" na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu

¹ S Westphalskim (1648.) i Pirinejskim mirom (1659.) završeno je razdoblje vjerskih ratova u Europi. Od tada, vanjska politika postaje svjetovna i njome se izražavaju svjetovni interesi država.

² Westphalski mir sadržavao je principe legitimteta, suvereniteta i obveza. Legitimiteta u smislu prava na postojanje i organizaciju vrhovne vlasti unutar vlastitih granica; suvereniteta, što je značilo da na međunarodnoj sceni ne postoji viši autoritet od države same koji bi mogao ugroziti njezine interese mimo njezine volje; i obveza da se pridržava preuzetih obveza u odnosima s drugim državama (obveze su sadržane u mirovnim i drugim ugovorima).

³ Za stvaranje novih država na prostoru Europe i jasnog formiranja stabilne zajednice država vjerojatno će trebati manje vremena, ali će to vrijeme biti opterećeno stalnim traženjem putova vlastitog opstanka novih, ali i starih država.

država, prema nekim autorima, u svojoj biti⁴ nosi opasnost od sukoba među državama, jer one su entiteti koji vlastitom voljom oblikuju svoje interese i čine sve da ih ostvare. U dvadesetom stoljeću postojalo je nekoliko pokušaja⁵ da se države organiziraju u međunarodnu organizaciju koja bi postala mjesto pregovora, dogovora i mirnog rješavanja sporova, odnosno koja bi svojim autoritetom, ali i silom, štitila svaku pojedinu državu od agresije druge države.

Živimo u vremenu u kojem se opet mijenja karta Europe nastankom novih država, koje nastoje što prije oblikovati vlastite interese i traže načine da ih ostvare. Zanimljivo je zato vidjeti kako države oblikuju "interese", kojim mehanizmima osiguravaju njihovo ostvarivanje, te koji problemi se javljaju u vezi s tim.

Nacionalni interesi

Pojam "nacionalni interes" dosta je teško definirati. Pokušat ćemo ga definirati kriterijima prema kojima se oblikuje. To mogu biti ekonomski, ideološki, vojni kriteriji, kriteriji sile, morala i legaliteta, odnosno kulturni, rasni i drugi kriteriji. Dakako da za takav pristup nužno treba odrediti kategorije koje nam mogu pomoći u razjašnjenju pojma. Te kategorije možemo promatrati kroz sljedeće elemente:

1. stupanj važnosti interesa za državu (kritičnost)
2. stupanj stalnosti (trajnost)
3. stupanj općenitosti
4. prostorni elementi interesa.⁶

S obzirom na spomenute kriterije, Frankel ih dijeli na vitalne i sekundarne interese⁷, a Holsti na "temeljne" i druge interese.⁸ Robinson ih promatra kroz tri parne varijable: primarni-sekundarni, stalni-promjenljivi, specifični-opći interesi.⁹ Vidljivo je da se u definiranju interesa upotrebljavaju riječi koje su sinonimi. "Primarni" interesi jesu i "vitalni",

⁴ Mnogi autori je promatraju kroz njezina "prirodna prava", koja su nepovrediva i neotuđiva, te je po njima država "opasna", jer svim sredstvima nastoji povećati svoju moć, što čini međunarodnu zajednicu nesigurnom.

⁵ Kažemo pokušaji, jer ni Liga naroda ni Ujedinjeni narodi nisu uspjeli "neutralizirati" izvore sukoba u međunarodnoj zajednici.

⁶ *Strategic Disarmament, Verification and National Security*, SIPRI, Stockholm, 1977., str. 51.

⁷ Frankel, J., *National Interest*, Pall Mall, London, 1970., str. 22.

⁸ Holsti, K. J., *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice Hall Inc., London, 1967.

⁹ Robinson, T. W., *The National Interest*, u: Sonderman, et al., *The Theory and Practice of International Relations*, Prentice Hall Inc., London, 1970.

“temeljni”, “kritični” ili “vrhovni”. Možemo se složiti da je, dakle, uputno rabiti pojam “primarnih” interesa, za definiranje i istraživanje najvažnijih nacionalnih interesa.

Primarni interesi jesu oni koji su usko povezani s nacionalnim opstankom, zaštitom fizičke, političke, etničke, religijske, kulturne i druge egzistencije. Primarni nacionalni interesi usmjereni su na očuvanje teritorijalnog integriteta države, nepovredivosti granica, zaštita građana i materijalnih dobara jedne zemlje. Ukratko, zaštita države kao političkog entiteta i održavanje kontinuiteta socio-ekonomskog sustava države.

Za zaštitu primarnih nacionalnih interesa, država ulaže maksimalne napore i zahtijeva od građana da budu spremni žrtvovati se za njihovo ostvarivanje. Nacionalni interesi imaju strateško-političko značenje i ako govorimo o zaštiti onoga što čini jedan politički entitet, onda se može zaključiti da je definiranje nacionalnih interesa (i oni sami) usko povezano s nacionalnom i međunarodnom sigurnošću.

Prilikom definiranja nacionalnih interesa treba svakako odrediti i procijeniti koje su nacionalne mogućnosti da se ti interesi ostvare. Ako širimo interese izvan mogućnosti, može doći do kraha. Takvo ponašanje države Burton naziva “autodestruktivnim”. On smatra da “svako novo širenje interesa ima višu cijenu od prethodnog interesa. U tom smislu, cijena može nadvisiti mogućnosti, proces širenja interesa se zaustavlja, i preširoka struktura interesa se počinje urušavati.”¹⁰

Vremenski se nacionalni interesi mogu podijeliti na: kratkoročne, srednjoročne i dugoročne. Kratkoročni interesi većinom nastaju kao odgovor države na specifične i kratkotrajne situacije, ili kao rezultat borbe različitih političkih entiteta, itd. Srednjoročni interesi više su vezani uz porast državnog prestiža, utjecaja države u međunarodnim odnosima, itd. Dugoročni interesi vezani su uz “one planove, snove i vizije vezane za politička i ideološka obilježja i organizaciju međunarodnog sustava, pravila koja upravljaju tim sustavom, i ulogu određene nacije u svemu tome.”¹¹

Pojam “nacionalni interes” možemo rabiti na tri razine, koje se vežu jedna na drugu: aspiracijska, operativna i polemička razina.¹² Prva, aspiracijska razina, vezana je uz viziju o dobrom životu, koja se pretvara u ciljeve nacionalne države. To su dugoročni interesi, ukorijenjeni u povijest i ideologiju i određeni su općenito. Ponekad izražavaju samo političku volju, a ne i mogućnosti jedne države. Na operativnoj razini jasnije se definiraju ciljevi i kroz njih se može analizirati državna politika. Srednjoročni su, premda se pojavljuju i kao kratkoročni, imaju deskriptivnu, a ne normativnu formu. Oni su više određeni državnim mogućnostima, nego političkim željama. Lakši su za promjenu od aspiracijskih. Treća, polemička razina, omogućuje da političkim i drugim

¹⁰ Burton, J. W., *Systems, States, Diplomacy and Rules*, London, 1968. Citirano prema: *Strategic Disarmament, Verification and National Security*, SIPRI, Stockholm, 1977., str. 52.

¹¹ Holsti, K. J., *op. cit.*, str. 138.

¹² Frankel, J., *op. cit.*, str. 31.

argumentima objasnimo, procijenimo, racionaliziramo ili kritiziramo određene unutarnje i vanjske interese susjednih i drugih država u međunarodnoj zajednici. Istim kriterijima možemo procjenjivati vlastite nacionalne interese. No, značajno je procijeniti interese drugih, jer tako možemo jasnije vidjeti koliko su naši interesi realni.

U procesu oblikovanja nacionalnih interesa moramo voditi računa o različitim promjenljivim i nepromjenljivim čimbenicima, kao što su: struktura međunarodnog sustava, unutrašnje situacije u državi, interesi različitih društvenih slojeva, interesi i percepcije političke elite, itd. Oblikovanje nacionalnih interesa proizlazi više iz subjektivnih ideja, nego iz realnog stanja. Tek u kasnijoj fazi oblikovanja interesa uključuju se i realni čimbenici. Oblikovanje ovisi i o dostupnim informacijama koje imaju donositelji odluka. Percepcija prijetnje, stupanj važnosti koji je dat nekim posebnim problemima i percepcija alternativa, također imaju utjecaj na oblikovanje nacionalnih interesa. Postoji još jedan čimbenik o kojemu valja voditi računa. To je javno mnijenje, koji je jedan od nepredvidivih čimbenika. Zato se njemu mora posvećivati osobita pažnja. Naime, nacionalni interesi moraju dobiti legitimaciju građana kroz javnost, inače oni nemaju potrebnu kritičnu masu za svoje ostvarivanje. Bez obzira na to kako se oblikuju nacionalni interesi i iz čega su proizašli (subjektivne ideje ili realnog stanja), oni moraju izražavati interese većine građana.

Značajno je i sljedeće pitanje: koje područje, domaće ili međunarodno, u životu nacionalne države igra presudnu ulogu u oblikovanju nacionalnih interesa? Mnogi autori se slažu da je to teško odrediti, jer i domaća situacija i međunarodno okruženje imaju jednaku ulogu u životu i opstanku jedne države.

U ostvarivanju svojih interesa država dolazi u dodir s drugim državama na međunarodnoj sceni. Odnosi država u tom procesu mogu biti označeni natjecanjem, suradnjom i konfliktima.¹³ Suradnja se ostvaruje kad postoji podudarnost u interesima i kad su vrijednosti i ciljevi sukladni. Glavni cilj bi trebao biti usmjeren prema mirnijoj međunarodnoj okolini. U takvoj bi akciji trebale sudjelovati sve države jer to pospješuje uspjeh i razvoj. Na međunarodnoj razini države moraju biti puno fleksibilnije u ostvarivanju nacionalnih interesa nego na unutrašnjem planu. Naime, interesi oblikovani na nacionalnoj razini ponekad moraju doživjeti određene transformacije na međunarodnoj razini. Te promjene ponekad su stvar dogovora, ponekad stvar pritiska ili, pak, racionalne odluke neke države u situaciji kad je uvidjela da ne može ostvariti svoj nacionalni interes na način na koji je to zamislila.

Sukobi nastaju kad jedan ili više ciljeva i interesa nisu u skladu s istima kod jedne ili više država u međunarodnoj zajednici. Ostvarivanje tih interesa dolazi u pitanje, te je nužno, radi mira u zajednici, učiniti promjene. Ukoliko do toga ne dođe, može izbiti sukob. Dakako, država koja inzistira na ostvarivanju "neostvarivih" interesa, može biti kažnjena od strane međunarodne zajednice (sankcije), čime biva upozorena da ih mijenja. Svako dalje inzistiranje na njima može usporiti razvoj države i za duže vrijeme je odvojiti od političkih i ekonomskih međunarodnih tokova.

¹³ Holsti, K. J., *op. cit.*, 145—150.

Natjecanje nastaje kad interesi različitih država ne idu protiv zajedničkih interesa, već se razvijaju paralelno u međunarodnoj okolini.

Nacionalna sigurnost

Različiti su pristupi definiranju sigurnosti. Javorović definira sigurnost kao "stanje i stupanj otpornosti i zaštićenosti od ugroženosti i opasnosti"¹⁴. Grizold je promatra razvojni i kaže da je sigurnost "... stanje u kojem je osiguran uravnotežen fizički, duhovni i duševni te materijalni opstanak pojedinca i društva u odnosu prema drugim pojedincima, društvima i prirodi"¹⁵. Osim definicija koje promatraju sigurnost univerzalno, postoje i definicije koje promatraju jednu od komponenti sigurnosti — vanjsku okolinu države¹⁶. One se uglavnom koriste za definiranje nacionalne sigurnosti. Primjerice, Bourquin je definira kao stanje u kojem država ne osjeća vanjsku opasnost. Iz toga slijedi njegova definicija nacionalne sigurnosti koja je "... odsustvo bilo kakvog straha od napada, ugrožavanja interesa ili prijetnje druge države ili drugih država".¹⁷

Sigurnost općenito možemo definirati kao odsustvo opasnosti, straha i neizvjesnosti, kako za pojedinca tako i za društvo. Nacionalnu sigurnost možemo definirati kao "sposobnost države (nacije) da svoje unutrašnje vrijednosti zaštiti od vanjskih opasnosti."¹⁸ Dakako da time nismo iscrpili sve pristupe i definicije sigurnosti i nacionalne sigurnosti, ali nam ove definicije mogu poslužiti kao radne.

U oblikovanju nacionalne sigurnosti valja uzeti u obzir sljedeće elemente: (a) svijest o odsustvu opasnosti za vitalne interese države¹⁹ i (b) postojanje sredstava dovoljnih da spriječe sve opasnosti koje bi nastale.

Neki autori, uopćeno govoreći, nacionalnu sigurnost definiraju kao vjerojatnost opstanka nacionalne države.²⁰ Prema njihovim tvrdnjama, sigurnost je subjektivni osjećaj i teško možemo pronaći objektivne kriterije

¹⁴ Javorović, B., et al, *Suvremeni sustavi civilne obrane*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1992., str. 18.

¹⁵ Grizold, A., *Oblikovanje slovenske nacionalne varnosti*, u: Grizold, A. (ur.), *Raspotja nacionalne varnosti*, FDV, Ljubljana, 1992., str. 73.

¹⁶ Te definicije su i najčešće, jer su se u uvjetima vojne prijetnje definicije nacionalne sigurnosti odnosile uglavnom na vojnu obranu.

¹⁷ Bourquin, M., *Le probleme de la securité internationale*, Recueil des Cours de L'Academie de droit International; cit. prema Vukadinović, R., *Održavanje mira i sigurnosti u novom svjetskom poretku*, u: Grupa autora, *Međunarodni odnosi*, FZ, 1995., str. 88.

¹⁸ *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol XI, 1968., str. 40.

¹⁹ Berg, O., Security Policy Consideration, *Cooperation and Conflict*, No. 1, 1971.; Andren, N., In Search of Security, *Cooperation and Conflict*, No. 4, 1968.

²⁰ Orvik, N., The Threat: Problems of Analysis, *International Journal*, Vol. 26, No. 4, Jesen 1974., str. 675—685.

za definiciju sigurnosti. Možda je to moguće u teoriji, ali u praksi možemo govoriti samo o subjektivnom pristupu.

Svaka država nastoji maksimalizirati svoje mogućnosti u očuvanju svojih građana i vrijednosti. U povijesti nailazimo na dva načina uz čiju pomoć se to pokušavalo:

1. Povećavanje mjera zaštite (povećanje vojne moći, kako bi se vojnim sredstvima zaštitila država, njezin teritorij, građani i druge vrijednosti)

2. Uključivanje u međunarodnu zajednicu (može se izvesti na dva načina: suradnjom ili sukobima).

Unutarnje vrijednosti jedne države i nacionalni interesi subjektivne su kategorije i njihov sadržaj ne ovisi isključivo o objektivnim činjenicama, kao što su geopolitički položaj ili vojna moć. Subjektivno shvaćeni interesi jedne zemlje mogu lako doći u sukob s interesima drugih država. Prema nekim tvrdnjama, što se jedna zemlja osjeća snažnijom, najčešće smatra da ima širi obujam interesa od drugih i da ih mora braniti. Najjače države smatraju da imaju "globalne interese". U tom smislu apsolutno shvaćena nacionalna sigurnost jedne države njezina je apsolutna hegemonija nad drugima u međunarodnoj zajednici. Takvo shvaćanje nacionalne sigurnosti dovodilo je do sukoba i ratova.

Da ne bi dolazilo do ratnih sukoba prilikom sukoba interesa, mora se njihovo ostvarivanje ograničiti. Vladimir-Đuro Degan smatra da se "... moraju svesti na objektivne kriterije, na način da nacionalna sigurnost jedne države ne ugrožava temeljne unutrašnje vrijednosti nacionalne sigurnosti svih drugih zemalja, članica međunarodne zajednice."²¹ On smatra da su taj problem uočili klasični pisci međunarodnog prava i da su "slijedili školu prirodnog prava". To znači da su u kreiranju pozitivnih pravnih propisa polazili od temeljnih prava država, koja pripadaju svakoj državi i nepovrediva su i neotuđiva. Temeljna prava država proizašla su iz temeljnih prava čovjeka. Degan ih nabroja pet: pravo na opstanak, na nezavisnost, na jednakost, na međunarodno povezivanje i na poštovanje. U pravu na opstanak sadržano je i pravo na obranu teritorijalnog integriteta, suvereniteta, sigurnost građana i političke zajednice. Premda su se ta prava izbjegavala u međunarodnim odnosima u 19. stoljeću, na scenu se vraćaju aktima Lige naroda. Primjerice, član 10. Pakta Lige naroda obvezuje na poštovanje teritorijalne cjelovitosti i političke neovisnosti svih članova Lige.²² Atlantska povelja Trumana i Churchilla sadrži neka od spomenutih prava. Između ostaloga, tamo je zapisano da nema nikakvih "... teritorijalnih promjena koje nisu u skladu sa slobodno izraženom voljom odnosnih naroda...", te da se poštuje "... pravo svih naroda da izaberu oblik vladavine pod kojim žele živjeti..." Temeljna prava država nalaze se i u Povelji UN. Degan smatra da je "... nezamislivo ostvarenje bilo kakve

²¹ Degan, Vladimir-Đuro, *Međunarodno pravo i međunarodna sigurnost*, Svjetlost, Sarajevo, 1982., str. 12.

²² Spomenuti elementi sadržani su u poznatih "Četrnaest točaka" predsjednika SAD Wilsona. Zahvaljujući toj činjenici, oni su i uključeni u međunarodne akte kao temelji poretka poslije prvog svjetskog rata, bez obzira na protivljenje Velike Britanije i Francuske. To su bili i temelji za nastanak nacionalnih država.

sigurnosti u širim međunarodnim odnosima, a da se pri tome ne ograniče unutrašnje vrijednosti nacionalne sigurnosti svake države članice na uzajamno poštivanje njihovog prava na opstanak, na teritorijalnu cjelovitost i političku nezavisnost. To su osnovne unutrašnje vrijednosti nacionalne sigurnosti svake države, bez obzira na njihovu veličinu, moć, unutrašnje političko uređenje ili oblik civilizacije.”²³

Vidljivo je da su nacionalni interesi i nacionalna sigurnost u uskoj vezi. Nacionalni interesi su vrijednosti i ciljevi usmjereni prema razvoju nacionalne zajednice, a nacionalna sigurnost je djelatnost organizirana radi zaštite tih interesa i mehanizama za njihovo ostvarivanje. Za opstanak jedne države važno je vlastite interese realno i racionalno postaviti. Ako oni nisu tako određeni, postoji mogućnost da u procesu “ostvarivanja” postanu opasnost za opstanak same države. Osim vlastite volje i uvažavanja vlastitih vrijednosti, suvremene države moraju voditi računa o interesima drugih država (osobito susjednih), ali i o interesima svjetske zajednice i cijelog čovječanstva. Isto tako se moraju racionalno i realno odrediti i formirati mehanizmi zaštite i uključivanja u međunarodnu zajednicu, jer je taj aspekt jednako važan kao i samo oblikovanje interesa. Posebice se to odnosi na novostvorene države, koje tek traže mjesto u “anarhičnom svijetu” država.

²³ Ibidem, str. 13.

Vlatko Cvrtila

NATIONAL INTERESTS AND NATIONAL SECURITY

Summary

Shaping national interests is of a strategic and political significance for a state. In this process, economic, ideological, military, cultural and other variable and invariable factors intertwine. Their realization brings states into contacts with other states. When one or several interests of one state run counter to the interests and objectives of another state, conflicts arise. This makes the protection of interests so vital. States organize the protection of interests by means of a system of national security. National interests are values and objectives directed towards the development of a national community while national security is an activity organized for their protection. A rational and realistic definition of national interests as well as of the mechanisms of their protection, are important elements of a state's and international community's stability.