

SPOLJNA POLITIKA ADMINISTRACIJE BARAKA OBAME – NOVA RETORIKA ILI NOVI KURS?

APSTRAKT

U radu se analizira spoljna politika SAD tokom prvih devet meseci od stupanja na dužnost nove administracije. Procena je ponuđena na osnovu programa i izjava predsednika Obame, konkretnog delovanja prema bilateralnim i multilateralnim akterima, i predloga za izmene zakona i promene u organizaciji izvršavanja spoljne politike, a uzimajući u obzir nasleđe prethodne administracije, organizaciju političkog i administrativnog sistema SAD, i tradicionalne predstave o globalnoj ulozi SAD. Obamine izjave i lični stil značajno se razlikuju od njegovog prethodnika, budući da on naglašava međuzavisnost i potrebu fokusiranja na rešavanje pitanja od zajedničkog interesa. Diplomatskim akcijama se za sada daje prednost nad promenom režima u trećim zemljama i primenom sile. Još uvek je nejasno da li Obama želi da upravlja prelaskom sa unipolarnog na multipolarni svet, ili samo da legitimizuje američko vođstvo konsultujući se sa širim krugom međunarodnih aktera.

Ključne reči: Sjedinjene Američke Države, Barak Obama, spoljna politika, intervencionizam, Stejt department, Kongres, USAID, UN, EU, NATO

UVOD

Izbor Baraka Obame za 44. predsednika Sjedinjenih Američkih Država (SAD) i njegovo stupanje na dužnost januara 2009. godine bili su praćeni ogromnim očekivanjima da će doneti velike promene dotadašnje politike kako u SAD, tako i na međunarodnoj sceni. Produženi „medeni mesec“

¹ Svetlana Đurđević-Lukić, istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail adresa: svetlukic@yahoo.com. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta „Srbija i savremeni svet...“, Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije, ev. br. 149002D, 2006–2010.

ogromne podrške novom predsedniku u njegovoj domovini nije dugo trajao. Uprkos nadmoći Demokratske stranke u oba doma Kongresa, njeni članovi Predstavničkog doma i senatori predstavljaju veoma raznovrsna opredeljenja i interese, sporo usaglašavajući i pomerajući agendu. Predsednikova želja da se u važnim pitanjima postigne podrška obe partije nailazi na slabašan odziv, naročito usled različitih viđenja povodom delovanja na zaustavljanje ekonomske krize i republikanske propagande o Obaminom planu za reformu zdravstvenog sistema kao nameri da se uvede „socijalistička medicina“. Specijalni interesi i intenzivno lobiranje (tokom leta najintenzivnije od strane predstavnika privatnih zdravstvenih osiguravajućih kompanija i farmaceutske industrije), basnoslovni bonusi menadžerima propalih banaka koje država spasava javnim novcem, i povremena nedolična ponašanja izabranih nosilaca raznih funkcija ostavljaju utisak da se na unutrašnjem planu, umesto velike promene, politika vodi kao i do sada (eng. *business as usual*).² U kojoj meri se to može reći i za spoljnu politiku Obamine administracije u nastajanju? Da bi se već u ovoj ranoj fazi delovanja nove administracije mogla ponuditi procena, neophodna je analiza više elemenata koji utiču na formulisanje spoljne politike u SAD. Pored opredeljenja i izjava samog Baraka Obame i konkretnih poteza Obamine administracije u odnosu sa drugim akterima na međunarodnoj sceni, bitne su organizacione promene u i oko Stejt departmenta, delovanje Kongresa i zakonski predlozi vezani za ovu oblast. Povrh svega, spoljna politika određena je i tradicionalnim ideološkim osnovama američkog društva, kao i delovanjem drugih aktera na međunarodnoj sceni.

Nastojeći da obuhvati navedene nivoe osmišljavanja i realizacije spoljne politike, rad je strukturisan tako što se najpre daje kratak pregled politike Obaminog prethodnika Džordža V. Buša, čime se obezbeđuje uvid u zatečeni kontekst i neke od osnovnih premisa na kojima se zasniva globalna pozicija SAD. Zatim se analiziraju prvi potezi Obame, pa ključna pitanja tokom prvih devet meseci njegove administracije: ratovi u Avganistanu i Iraku, problemi

2 O izneveravanju predizbornog obećanja kada je reč o farmaceutskoj industriji i širem razočarenju vođenja politike Obamine administracije videti na primer: Ruth Marcus, „Change We Can’t Believe In?“, *Washington Post*, August 12, 2009. O velikoj razlici između predizbornog entuzijazma, stotine volontera u Obaminoj kampanji, masovnog angaživanja u „bazi“ (eng. *grassroots*), vodeći kampanju od vrata do vrata, u odnosu na post-izborni nedostatak angažmana njegovih glasača odnosno nemogućnost da velike lokalne mreže podrške Obami ostanu aktivne (Organizing for America, 13 miliona članova) i kada je reč o konkretnim pitanjima kao što je reforma zdravstvenog sistema, videti na primer: Jeff Zeleny, „Health Issue Fails to Ignite Obama’s Web“, *New York Times*, August 15, 2009.

na Bliskom istoku, pitanja vezana za nuklearno naoružanje odnosno sporazume, odnos prema najvažnijim multilateralnim akterima. Ustanoviće se i promene u organizaciji izvršavanja spoljne politike i eventualne zakonske izmene. U zaključku će biti sumirani nalazi i ponuđena procena u kojoj meri se u ovoj fazi delovanja Obamine administracije može govoriti o novoj retorici odnosno o novom spoljnopolitičkom kursu.

DOMAĆI I GLOBALNI KONTEKST: BUŠOVO NASLEĐE

Na talasu optimizma po okončanju Hladnog rata, tokom 1990-ih u Sjedinjenim američkim državama smatralo se da je postignut široki konsenzus o miru kao optimalnom stanju međunarodnih odnosa, demokratiji kao najboljoj formi vladavine, i slobodnom tržištu kao jedinom efikasnom načinu organizovanja ekonomije. Vladalo je uverenje da je stoga globalni sistem odnosa manje-više benignan, da je potrebno samo da se SAD angažuju sa ostatkom sveta kako bi se proširio (eng. *engage and enlarge*) proces kretanja prema demokratiji i kapitalizmu. Smatralo se da postoji saglasnost o američkoj hegemoniji (eng. *hegemony by consent*), a mali broj tome nesklonih zemalja je moguće izolovati.³ Tokom dve administracije predsednika Bila Klinton (1993-2000) pojedini događaji su signalizirali da je realnost mnogo kompleksnija, i da njegov model – političko samoopredeljenje i ekonomska integracija – ne nudi rešenje za svet koji više nije određen samo državama kao akterima.⁴ Narastalo je nezadovoljstvo procesom globalizacije koji je SAD vodila, između ostalog i zbog neosetljivosti u slučaju finansijske krize u Aziji i nelagodnosti među demokratskim saveznicima koji su smatrali da im se nameće američki model društva neprijateljski orijentisan prema ulozi države u društvenoj preraspodeli. Istovremeno, trijumfalizam koji je u SAD prevladao posle raspada SSSR, slabost Rusije tokom devedesetih i brzina promena u Istočnoj Evropi transformisali su kompleksno nasleđe američkog neokonzervativizma, te su mlađi pripadnici tog talasa zaključili da će svi totalitarni režimi pasti uz malu pomoć spolja, gotovo kao da se do demokratije stiže po definiciji, mehanički.⁵ Tradicionalno prisutna ideja o američkoj

3 Anthony Lake, National Security Advisor, Address on September 21, 1993, www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html

4 John Lewis Gaddis, *Surprise, Security and the American Experience*, Harvard University Press, Cambridge, MA and London, England, 2004, pp. 77-8.

5 Analiza nekadašnjeg pripadnika ovog talasa: Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven and London, 2006.

izuzetnosti kombinovana sa talasom takozvane „moralne politike“ neokonzervativaca na domaćoj sceni, dovela je do pobeđe republikanskog predsednika Džordža Buša.⁶

Prenaglašena ideja neokonzervativaca (koji su imali veliki uticaj u vrhu republikanske administracije) o posebnosti i moralnosti Amerike, udružena sa svešću o njenoj izrazitoj vojnoj i ekonomskoj premoći, vodila je opredeljenju za unilateralizam već u prvim danima nakon Bušovog dolaska na vlast. Povlačenjem iz više međunarodnih ugovora i inicijativa, kao što su Kjoto protokol, pregovori o Međunarodnom krivičnom sudu, odbijanju ratifikacije Sporazuma o ograničenju nuklearnih proba (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*), odbijanje konvencije o biološkom oružju, Otavske konvencije o nagaznim minama i drugo, zapravo se odbijalo postojanja i najmanjeg ograničavanja opcija spoljne i bezbednosne politike SAD. Buš je međutim u početku bio nesklon intervencijama sa ciljem izgradnje država (eng. *state-building*) i radio na smanjivanju prisustva vojnih snaga van SAD. Kao ministra odbrane postavio je Donalda Ramsfilda koji je nameravao da razvije nove instrumente i prakse kojima bi se značajno promenila organizacija i naoružanje vojnih snaga SAD (tzv. *military transformation*).⁷

Teroristički napadi na nekoliko ciljeva u SAD 11. septembra 2001. godine doveli su međutim u pitanje dotadašnje sagledavanje globalnih kretanja i rezultirali nizom promena unutar SAD i na međunarodnoj sceni. Bušova politika postaje proaktivna – stvaranje Ministarstva unutrašnje bezbednosti (*Department of Homeland Security*), novih bezbednosnih agencija i rekonfiguracija starih predstavljali su najveću reorganizaciju američke vlade u poslednjih 50 godina, a vojne akcije u Avganistanu i Iraku najveće angažovanje

6 Ideja o izuzetnosti je široko prisutna i van republikanskih krugova u različitoj meri i vidovima, predstavljajući deo uvreženog američkog poimanja sopstvene uloge. Poznata je na primer izjava državnog sekretara Malden Olbrajt od 18. februara 1998. o SAD kao „nezamenljivoj naciji“ (eng. *indispensable*), a koja je zapravo bila ponavljanje iste tvrdnje od strane predsednika Vilijema Klintona u drugom inauguralnom govoru januara 1997. godine.

7 Radi se o prelasku na manje, fleksibilnije jedinice, i o promeni strukture vojnih nabavki u skladu sa dominacijom neregularnih sukoba u odnosu na konvencionalne ratove. *Quadriennial Defense Review* iz septembra 2001. naglašavao je potrebu smanjenja vojnih baza u inostranstvu i povećanje mobilnosti. Nakon 11/9 Ramsfild je podlegao pritisku vojnih krugova i snabdevača oko načina vođenja „rata protiv terora“ teškom vojnom silom i katastrofalno pogrešio oko rata protiv Iraka. Detaljnije u: John Arquilla, *Worst Enemy: The reluctant transformation of the American Military*, Ivan R. Dee, Chicago, 2008.

posle Vijetnamskog rata. Dramatično se menja percepcija izvora pretnji za SAD i globalni poredak koje one vode. Međutim, Bušova administracija istrajava na unilateralnom delovanju, iako terorističke mreže koje su zapretile SAD predstavljaju nevladine, transnacionalne aktere za čije je suzbijanje logično potrebno transnacionalno organizovanje. SAD su se opredelile za samostalno delovanje odnosno saradnju sa selektivno izabranim saveznicima, odbijajući čak podršku NATO čije su članice izrazile spremnost da se angažuju na osnovu čl. 5 Severnoatlantskog pakta. U novoj nacionalnoj strategiji bezbednosti u metode kojima će se ostvarivati bezbednost SAD unete su preventivne vojne akcije protiv neprijateljski nastrojenih država, i unilateralno delovanje, bez obzira na međunarodne institucije.⁸ U slučaju napada na Irak napušten je princip saradnje u okviru Ujedinjenih nacija (UN), a protivljenje ovom ratu evropskih zemalja poput Nemačke i Francuske dovelo je do zahlađenja u bilateralnim odnosima i sa Evropskom unijom (EU) kao celinom.⁹ Ovakvo razmimoilaženje podupirano je u znatnom delu američke akademske i publicističke literature tvrdnjama da evropsko insistiranje na multilateralizmu, razvojnoj pomoći i nevojnim aspektima bezbednosti zapravo proizilazi iz slabosti EU i lagodne pozicije koja je decenijama bila omogućavana upravo prisustvom američkih trupa na njenom tlu.¹⁰

Proglašavanjem Globalnog rata protiv terora (GRPT, eng. *Global War on Terror*), odnosi sa velikim brojem zemalja su redefinisani tako što su uspostavljeni novi kriterijumi za procenu njihove važnosti: zemlje koje su na prvoj liniji tog rata, zemlje od strategijske važnosti, prioritetne i manje prioritetne. Vojne akcije protiv Avganistana i zatim Iraka, agresivan stav prema ostalim zemljama („Ko nije sa nama, taj je protiv nas“), porast vojnih troškova i proširenje ovlašćenja izvršne vlasti na uštrb zakonodavne i sudske, kao i sužavanje prava građana SAD pa i drugih zemalja, najupečatljivije su manifestacije promena u SAD koje su imale globalni odjek. Odsustvo interesa za obezbeđivanje spoljnopolitičkog legitimiteta akcijama SAD, osim na ideji moralne i vojne nadmoći, zasnivalo se na pretpostavkama da će do podrške ostalih zemalja doći *post factum* i da je naklonost prema globalnom američkom vođstvu ukorenjena jer ono obezbeđuje javna dobra i usluge na globalnom nivou, kako na korist sopstvenih građana, tako još više i ne-

8 Videti: *United States National Security Strategy*, Washington D.C., September 2002.

9 SAD nisu imale podršku Saveta bezbednosti UN ni za vojnu akciju protiv Savezne Republike Jugoslavije 1999. godine, ali je postojala saglasnost unutar NATO.

10 Najuticajniji primer je Robert Kagan, *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, 2003.

Amerikanaca. Argumenti za ovakav pristup nalazili su se u uverenju da su SAD ne samo kreatori međunarodnih ekonomskih režima koji obezbeđuju nesmetanu trgovinu, poštovanje ugovora i dolar kao svetsku valutu, već svojom potrošnjom podstiču globalnu proizvodnju, a ubedljivo nadmoćnom vojnom silom osiguravaju pristup rezervama nafte i drugim ključnim resursima i sprečavaju takmičenje i sukobljavanje ostalih sila omogućavajući tako bezbednost i stabilnost unipolarnog svetskog poretka.¹¹ No ideja o blagonaklonom hegemonu pretpostavlja ne samo dobre namere, nego i veliku kompetentnost, a koliko je to nedostajalo SAD u proceni bezbednosnih pretnji nakon događaja od 11. septembra 2001. godine naročito je bilo vidljivo u odsustvu znanja o stvarnoj situaciji u Iraku i nedostatku planiranja delovanja nakon rušenja režima Sadama Huseina. Pretnja od radikalnog islama je preuveličana, povezivanje Iraka sa predajom oružja za masovno uništavanje teroristima bilo nedovoljno zasnovano, a očekivanje da će demokratizacija rešiti probleme neutemeljeno između ostalog i zato što se islamski teroristi javljaju i u demokratskim zemljama, uključujući Zapadnu Evropu pa i same SAD.¹²

Postavljanje unilaterealnog preventivnog rata u centar nacionalne strategije bezbednosti samo je pojačalo otpor američkoj spoljnoj politici, jer ne operiše jasnim kriterijumima za preventivnu akciju koji bi se mogli generalno primenjivati, već je u potpunosti zasnovano na ideji o izuzetnosti odnosno slobodnoj proceni SAD. Kako ističe Francis Fukujama, Amerikanci nikada ne bi dopustili da Francuska ili Rusija na taj način definišu svoju bezbednost.¹³ Niz ovakvih poteza SAD doveo je do širenja antiamerikanizma u međunarodnom javnom mnjenju.

Fokus SAD tokom dve administracije Džordža Buša bio je prvenstveno na bezbednosti u užem smislu i na projekciji takozvane „tvrde sile“, ali su se retorički naglašavali i aspekti „meke sile“, kao što su promocija demokratije, podrška razvoju, jačanju zdravlja u regionima najugroženijim zaraznim bolestima, i humanitarna pomoć. Naime, u nizu programskih nastupa i strateških dokumenata kao cilj američke spoljne politike navođeno je širenje

11 Videti na primer: Michael Mandelbaum, *The Case for Goliath: How America Acts as the World's Government in the 21st Century*, Public Affairs, New York, 2005.

12 Detaljniji pregled u Svetlana Durđević-Lukić, „Kraj iluzije o dobrom hegemonizmu“, *Helsinška povelja*, God. XI, br. 97-98 (jul-avgust 2006), str. 30-34.

13 Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven and London, 2006.

demokratije i stvaranje sveta u kome države neće propadati već će ekonomski jačati, a demokratske vlasti će njima dobro rukovoditi. Međutim, spoljnu politiku je karakterisalo jačanje predsedničke vlasti i slabljenje Kongresa, uz tradicionalno viđenje da se bezbednost ostvaruje preko vojske i odbrane. Ministarstvo odbrane je velikim delom preuzelo formulaciju spoljnopolitičkih prioriteta, i dobilo na raspolaganje ogromna sredstva za koje nije moralo da polaže račune. Kako je ratovima u Avganistanu i Iraku oslanjanje na privatne kompanije za obezbeđenje i razne druge delatnosti vezane za ove sukobe doživelo nezapamćenu ekspanziju,¹⁴ problemi vezani za privatizaciju rata i lobiranje za unosne ugovore sa Ministarstvom odbrane dodatno su problematizovali pitanja odgovornosti i transparentnosti. Ograničenja koje je Kongres ranije nametnuo u vidu zabrane pomoći nedemokratskim režimima koji masovno krše ljudska prava, imaju vlast zasnovanu na vojnom puču ili razvijaju nuklearno naoružanje, podignuta su nekoliko nedelja nakon napada od 11. septembra 2001. godine za zemlje koje su se smatrale važnim u ovom ratu, poput Pakistana, Avganistana, Indonezije. I mnoge druge zemlje ranije kategorisane kao slabe i neuspešne (eng. *failed*) i stoga potencijalna pretnja za globalnu bezbednost, počele su da dobijaju svakovrsnu pomoć za vojsku i policiju, dok su za uzvrat tražene vojne baze, prava preleta i razmena informacija sa nacionalnim obaveštajnim službama.¹⁵ Udeo zvanične razvojne pomoći koji se raspedeljivala preko Ministarstva odbrane porastao je gotovo četvorostruko.¹⁶

Sa druge strane, činjenica je i da je Buš marta 2002. predložio da se razvojna pomoć znatno poveća stvaranjem novog fonda Milenijum čelindž akaunt (eng. *Millenium Challenge Account*), koji bi obezbeđivao pet milijardi godišnje odabranoj grupi zemalja koje „upravljaju pravedno, investiraju u svoje ljude i uspostavljaju ekonomsku slobodu“. U obraćanju naciji januara 2003. Buš je zatražio 15 milijardi dolara novih fondova u

14 P. W. Singer, “Outsourcing War“, *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 2, March/April 2005, pp. 119-132.

15 Adam Isacson and Nicole Ball, “U.S. Military and Police Assistance to Poorly Performing States“, in: Nancy Birsdall, Milan Vaishnav, Robert L. Ayres (Eds), *Short of the Goal: U.S. Policy and Poorly Performing States*, Center for Global Development, Washington D.C., 2006, pp. 412-460.

16 Podaci se odnose na period 2002–2005 kada je ova pomoć bila oko 5.5 milijardi dolara. Videti detaljnije u: Stewart Patrick and Kaysie Brown, *The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DoD’s Expanding Role*, Center for Global Development, Washington D.C., 2007.

narednih pet godina za borbu protiv SIDE, malarije i tuberkuloze. U budžetu za 2004. predložene su dve manje inicijative – fond protiv gladi od 200 miliona i 100 miliona za krizne situacije (eng. *complex emergencies*). Međutim, ovi fondovi su sporo uspostavljeni, nisu dobijali nagoveštena sredstva, a nekad su korišćeni i u oblastima koje ne doprinose rešavanju strukturalnih problema trećih zemalja. Njihovo uspostavljanje bilo je takođe način da se zaobiđu multilateralni projekti i usmereno na promovisanje poteza SAD u prigodnim trenucima. Tako je odluka Generalne skupštine Ujedinjenih nacija iz 2000. godine o doseganju Milenijumskih ciljeva razvoja do 2015. godine interpretirana na američki način uspostavljanjem Milenijum čelindž akaunta, ali bez namere da se cilj UN dosegne izdvajanjem 0.7% bruto nacionalnog prihoda u razvijenim zemljama za zvaničnu razvojnu pomoć nerazvijenima.¹⁷ Plan za suzbijanje SIDE (*President's Emergency Plan for AIDS Relief* – PEPFAIR), na sličan način je zaobilazio postojeće međunarodne inicijative. Istovremeno, umnožavanje inicijativa vodilo je fragmentaciji, preklapanju u delovanju i marginalizaciji “soft power” institucija kojima SAD promovišu razvoj i demokratiju.¹⁸

Povećana vojno-vojna saradnja sa nedemokratskim režimima i militarizacija američke razvojne pomoći imali su negativne posledice za razvoj demokratije u mnogim društvima. Rat protiv terorizma dao je svojevrsan legitimitet autoritarnim praksama elita koje su pružile podršku američkoj agendi nakon 11. septembra 2001. godine, čime su mnoga društva u Aziji zapravo gurnuta u pravcu jačanja neliberalizma (eng. *illiberal*).¹⁹ Nadalje, posle objavljivanja Četvorogodišnjeg plana odbrane (*Quadriennial Defense Review, QDR*) 2006. godine, uspostavljena je nova funkcija – zamenik pomoćnika ministra odbrane za strategiju partnerstva – koji treba da nadgleda „izgradnju kapaciteta“.²⁰ Ti kapaciteti su shvaćeni kao operacionalne sposobnosti policije i vojske u drugim zemljama, bez komplementarnih napora na izgradnji njihove odgovornosti demokratski izabranim civilnim vladama, i

17 SAD izdvaja za zvaničnu razvojnu pomoć oko 0.2% bruto nacionalnog proizvoda.

18 Detaljnije u: Svetlana Đurđević-Lukić, „Razvojna pomoć kao element spoljne politike SAD posle 11. septembra 2001. godine“, u: Dragan Đukanović (prir.), *Saveremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, IMPP, Beograd, 2008, str. 437-464.

19 Vedi R. Hadiz, “Introduction“, in: Vedi R. Hadiz (ed.), *Empire and Neoliberalism in Asia*, London, 2006, pp. 1-13.

20 Deputy Assistant Secretary for Stabilization and Partnership Capacity, Department of Defense.

bez saradnje sa agencijama van Ministarstva odbrane, čime bi se obezbedilo da neke kratkoročne mere oko jačanja operativnih kapaciteta snaga bezbednosti ne štete dugoročnijoj izgradnji ovih država.²¹ Time je u praksi dezavuisana oficijelna podrška teoriji demokratskog mira, po kojoj SAD podržavaju izgradnju demokratije zarad uspostave globalnog mira do koga se stiže širenjem demokratije (jer zrela demokratska društava međusobno ne ratuju).

Vođenja „rata protiv terora“ uključivalo je novu interpretaciju slobode i privatnosti američkih građana, tretmana ratnih zarobljenika i osumnjičenih pritvorenika. *USA Patriot Act*, zakon od 342 strane usvojen oktobra 2001. bez ozbiljne debate u Kongresu, dao je nova prava izvršnoj vlasti kojima se ugrožavaju neki od temeljnih ustavnih prava. Bio je praćen nizom izvršnih uredbi, otvorivši mogućnost da se političke organizacije mogu stavljati pod prismotru, prisluškivati i krivično goniti zbog političkih stavova, a pojedinci podvrgnuti tajnim pretragama, nadzorom nad njihovim korišćenjem interneta i telefonskim razgovorima, pristup ličnim medicinskim, finansijskim i profesionalnim podacima uz minimalni nadzor pravosuđa.²² Slike mučenja i ljudske degradacije u Abu Grebi zatvoru otkrile su nameru Bušovih saradnika i pravnih savetnika da ignorišu ili reinterpretiraju Ženevske konvencije o tretmanu ratnih zarobljenika. Pritvaranje osumnjičenih za veze sa terorizmom i po nekoliko godina u bazi Gvantanamo bez pravno regulisanog statusa, zaštite i sudskog procesa u razumnom roku, pokazalo je razmere odstupanja od postulata pravne države. Uspostavljanje tajnih zatvora CIA za osumnjičene za terorizam van SAD naknadno je kompromitovalo i neke evropske saveznike SAD. Istrajavanje na sprovođenju ovakvih mera dovelo je u pitanje poziciju SAD kao uzora demokratije i proširilo prostor za osporavanje legitimiteta globalnog poretka zasnovanog na američkom vođstvu.

OBAMIN PROGRAM I PRVI POTEZI

Novim načinom vođenja predsedničke kampanje, svojim izuzetnim retoričkim sposobnostima i obećavanjem diskontinuitetom sa politikom predsednika Džordža Buša čiji je rejting pri kraju mandata bio najniži u

21 Detaljnije u: Svetlana Đurđević-Lukić, "The Role of Military in the Establishment of Democratic and Effective Governance: the U.S. approach", *Međunarodni problemi*, Vol. 60, No. 1 (2008), pp. 7-30.

22 Prema tumačenju vodeće organizacije za građanska prava, American Civil Liberty Union, dovedeni su u pitanje I, IV, V, VI, VIII i XIV Amandman <http://www.aclu.org/safefree/resources/17343res20031114.html>

američkoj istoriji, Barak Obama je uspeo da zadobije većinsko poverenja glasača u SAD na novembarskim izborima 2008. godine. Istovremeno, Demokrate su uvećale svoju prednost u Predstavničkom domu i Senatu. Euforija koja je pratila Obaminu kampanju izašla iz okvira granica SAD i probudila nadu da će novi lider imati drugačiji odnos prema ostalim akterima na međunarodnoj političkoj sceni, uključujući međunarodne organizacije čije su delovanje upravo SAD više puta dovodile do granice obesmišljanja.²³

U svojim predizbornim tekstovima i nastupima Obama je naglašavao potrebu da rat u Iraku, kome se protivio, dovede do odgovornog kraja, i obnovu američkog vođstva – vojnog, diplomatskog, moralnog – kako bi se suočili sa novim pretnjama i ostvarili dobitke u novim prilikama. Smatrao je da pri tome Amerika ne može odgovoriti na izazove ovog stoleća sama, niti to može svet bez Amerike, te da SAD ne mogu da prisile svet na pokornost, nego treba da ga vode delom i primerom. Naglašavajući da bezbednost i blagostanje svakog Amerikanca zavisi od bezbednosti i blagostanja onih koji žive van njenih granica, zalagao se novi fokus borbe protiv Al Kaide u Avganistanu i Pakistanu, i rešavanje širih problema na Bliskom istoku. Isticao je značaj saradnje sa drugim akterima, naročito NATO, potrebu multilateralnog angažovanja, aktivne diplomatije koja će nastojati da razgovara sa svima, pa i Iranom i Severnom Korejom, neophodnost napora da se obezbedi nuklearno naoružanje i materijali, i delovanja u pravcu ublažavanja posledica klimatskih promena.²⁴ Zapravo, „sam sebi je zadao brojne zadatke ogromnih razmera: uspostaviti mir između Izraela i Palestine, ubediti Iran da odustane od nuklearnih ambicija, ukroti Severnu Koreju, uključiti Avganistan i Pakistan u „Pax Americana“, resetovati odnose sa divljom Rusijom, održati dobre odnose sa uspinjućom Kinom, drastično redukovati nuklearno naoružanje, ponovo izgraditi odnose sa Zapadnom Evropom istovremeno zahtevajući od nje više, umiriti uzburkane duhove u Latinskoj Americi, udahnuti novi život ekonomiji Afrike kako bi se pripremila za doba u kome neće zavisiti od inostrane pomoći, i postići opipljiv napredak na planu klimatskih promena.“²⁵

23 Analiza izbora, očekivanja i prvih odluka o imenovanjima u: Svetlana Đurđević-Lukić i Aleksandra Joksimović, „Posle izbora u SAD: Kakva promena je moguća?“ *Međunarodna politika*, Vol. LIX, No. 1132 (decembar 2008), pp. 21-31.

24 Najbolji pregled Obaminog programa, iako iz ranije faze predizborne kampanje, u: Barack Obama, „Renewing American Leadership“, *Foreign Affairs*, July/August 2007.

25 Godfrey Hodgson, „Barack Obama’s World“, *openDemocracy*, 16. 07. 2009.

Međutim, Obama i Demokrate su se nakon pobjede na izborima suočile sa velikom recesijom u SAD, oslabljenim dolarom, deficitom u saveznom budžetu, narastajućim nacionalnim dugom, sa vojnim trupama umornim i razvučenim u dva dugotrajna rata, energetske i ekološke problemima i globalnim ekonomskim usporavanjem koje pojačava nestabilnost u brojnim državama širom sveta.²⁶ Sve to je navodilo analitičare na procenu da Obama preuzima rukovođenje zemljom u okolnostima težim nego što su bile za bilo koga od ranijih predsednika. No uprkos očiglednim velikim problemima SAD, optimizam u vezi sa Obaminom politikom na međunarodnom planu podsticali su i neki akademski krugovi, od konzervativaca poput Roberta Kaplana koji podsećaju da je Amerika i dalje hegemon, jer njena vojska obezbeđuje globalna dobra na korist svih a brodovi po tonaži prevazilaze zbir sledećih 17 najvećih mornarica sveta,²⁷ zaključno sa teorijskim objašnjenjima poput teze En Meri Slauter da će i XXI biti vek SAD jer je ovo doba definisano horizontalnim umrežavanjem (*networks*) a u toj vrsti povezanost prednost SAD je takođe ubedljiva.²⁸

Obamin ključni prioritet nakon stupanja na dužnost 44. predsednika SAD, bilo je stoga delovanje protiv narastajuće recesije u ekonomiji, prvenstveno u domovini, a zatim i sa drugim međunarodnim akterima.²⁹ Novi predsednik je takođe odmah izdao i nekoliko izvršnih naredbi i predsedničkih memoranduma koji su menjali Bušovu politiku u pitanjima oko kojih postaje unutrašnje podele (uglavnom po stranačkoj liniji).³⁰ Ostvarujući predizborna obećanja o transparentnosti vlasti, Obama je obezbedio olakšane procedure za pristup informacijama i smanjenje tajnosti za predsedničke beleške i arhive.³¹ S stanovišta napora da se poboljša globalno ozbiljno narušeni imidž u pogledu

26 Richard Haas, "The world that awaits", *Newsweek*, 3 November 2008.

27 Robert D. Kaplan, "A Gentler Hegemony", *Washington Post*, December 17, 2008, p. A17.

28 Anne-Marie Slaughter, "America's Edge: Power in the Networked Century", *Foreign Affairs*, January/February 2009.

29 Takozvani stimulatívni paket za oporavak od 787 miliona USA dolara koji je potpisao kao zakon 17. februara 2009, nakon izglasavanja u Kongresu. Na međunarodnom nivou bilo je više pripremljenih susreta a zatim sastanak G-20 u Londonu u aprilu 2009.

30 Ukinuo je zabranu federalnog finansiranja istraživanja matičnih ćelija, kao i inostranih organizacija koje dozvoljavaju abortus ili daju savete ženama u vezi abortusa, a što je u vezi i sa finansiranjem UN Population Fund. – UNFPA. O tome kod Josh Gerstein, "Obama: End abortion politicization", <http://www.politico.com/news/stories/0109/17898.html>, pristupljeno 18. 08. 2009.

31 Executive Order – Presidential Records, January 22, 2009.

poštovanja ljudskih prava i oslabi argumentacija neprijatelja motivisanih torturom kojoj su izloženi neki od osumnjičeni za terorizam, najznačajnije su tri odmah izdate izvršne naredbe kojima se naređuje zatvaranje pritvorskog kampa nedefinisiranog statusa Gvantanamo Bej u roku od godinu dana, zatvaranje svih tajnih pritvorskih centara koje je Centralna obavještajna agencija (CIA) uspostavila u drugim zemljama, ponovni pregled vojnih suđenja za osumnjičene za terorizam, i zabrana surovih tehnika ispitivanja zatvorenika.³² U obrazloženju je istaknuto da će SAD nastaviti borbu protiv nasilja i terorizma, ali na način koji je konsistentan sa američkim vrednostima i idealima.

Državna sekretarka Hilari Klinton je otpočela brojna putovanja sa ciljem prikazivanja nove administracije kao kooperativnije i spremnije da čuje stavove drugih. Klinton je prvo obišla ključne zemlje u Aziji – Japan, Indoneziju, Južnu Koreju i Kinu, što je predstavljalo signal globalnijeg fokusa novog predsednika, dok je prvu posetu Evropi učinio potpredsednik Bajden učešćem na Minhenskoj konferenciji o bezbednosti. Imenovani su specijalni izaslanici za Bliski istok, Avganistan i Pakistan, kao i za Sudan i za klimatske promene.

PRODUŽENI RATOVI

U vezi sa ključnim vojno-političkim pitanjima – ratovima u Iraku i Avganistanu – ostvaren je fokus na situaciju u Avganistanu. Promovisana je tešnja saradnja sa Pakistanom kao zemljom ključnom za borbu protiv Al Kaide i time eventualno pacifikovanje Avganistana, što je dovelo do nove kovanice “Af-Pak” za sagledavanje međusobne povezanosti situacije u ove dve zemlje. Ričard Holbruk, visoki diplomata u Klintonovoj administraciji, imenovan je specijalnim izaslanikom. U prvom mesecu svog predsednikovanja Obama je doneo odluku od slanju dodatnih 17.000 američkih vojnika u ovu zemlju, kao pojačanje za postojeće trupe od 33.000. Osmišljen je pristup koji nastoji da integriše vojnu i civilnu dimenziju, udvostručavajući broj američkih civila koji treba da pomognu jačanju lokalnih upravljačkih tela i ekonomskog razvoja, naročito u oblasti poljoprivrede.³³ Obama se sastajao sa tamošnjim

32 Primena ovih naredbi u međuvremenu se suočila sa brojnim problemima, naročito povodom pitanja raspoređivanja gotovo 250 zatvorenika iz Gvantanamu, i određenih pravnih neodumica.

33 “Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance“, October 1, 2009, Congressional Research Report RS21922, <http://openocrs.com/document/RS21922/> Pristupljeno 10. 10. 2009.

predsednicima na trojnim sastancima naglašavajući neophodnost partnerstva i razmene obaveštajnih podataka, ali i potrebu podrške ekonomskom razvoju i suzbijanju korupcije.³⁴ Međutim, Obama nije dobio očekivano povećanje trupa za Avganistan od strane NATO saveznika, pa se odlučivanje o ukupnoj strategiji rata u Avganistanu produžilo se na više meseci, postajući veliki politički rizik. Naime, iako je krajem marta objavljena jedna nova strategija rata prema Avganistanu koja je uključivala slanje dodatnih 21.000 trupa za borbu protiv Al Kaide i talibana, i postavljen novi glavnokomandujući, general Stenli Mekristal, konsultacije su nastavljene i nisu rezultirale konačnim dokumentom ni devet meseci nakon Obaminog preuzimanja vlasti (kada je ovaj tekst završen). Situacija je dodatno komplikovana neregularnošću izbora u Avganistanu koja je pokazala do koje mere je tamošnja vlast nepouzdana i nestabilna. Preporuka Mekristala je da se broj trupa i sredstava još značajnije poveća, jer je potrebno da se obezbede i odbrane delovi Avganistana kako bi lokalno stanovništvo bilo uvereno da su američke trupe dovoljno nadmoćne da ih zaštite i time privučeno na njihovu stranu obezbeđujući obaveštajne podatke i eventualno pridobijanje manjih grupa boraca da napuste talibane. U tom smislu Mekristal je znatno smanjio dejstva iz vazduha u gušće naseljenim područjima koja bi mogla voditi do kolateralnih žrtava među lokalnim civilima, što je dodatni razlog za znatno povećanje pešadije na terenu i prilična promena u odnosu na većinu dosadašnjih američkih vojnih operacija. To je rizična strategija jer smanjuje korišćenje ogromne prednosti koju SAD imaju u vazduhu, a pojačava pešadijske borbe, polazeći od pretpostavke da će američka obučenost biti dovoljna kompenzacija za relativnu malobrojnost (u odnosu na veličinu zemlje) i slabije poznavanje terena, i da će uspeti da isteraju talibane iz naseljenih oblasti u predele gde je moguće korisiti avijaciju.³⁵

Zahtevano povećanje trupa izaziva nezadovoljstvo dela demokrata koji smatraju da Avganistan nije vredan toga, odnosno onih koji smatraju da se ciljevi borbe u Avganistanu mogu suziti na antiteoristička dejstva i tako izbeći dodatna vojna i finansijska prenaprezanja, a naravno i onih koji upozoravaju da se problem terorizma ne bi rešio isterivanjem Al Kaide iz Avganistana jer se njihove ćelije i onako mogu brzo formirati drugde.

34 Obama's remarks After the Trilateral Meeting with the U.S., Afghanistan, and Pakistan, May 2009; http://www.cfr.org/publication/19340/obamas_remarks_after_the_trilateral_meeting_with_the_us_afghanistan_and_pakistan_may_2009.html. Pristupljeno 10. 10. 2009.

35 George Friedman and Reva Bhalla, "The U.S. Challenge in Afghanistan", *Stratfor*, 20. 10. 2009. http://www.stratfor.com/weekly/20091020_us_challenge_afghanistan

Republikanci se međutim protive dezavuisanju preporuka Vojske smatrajući da je ona ovakvim Obaminim oklevanjem izložena produženoj neizvesnosti iako signalizira hitnost s obzirom na pogoršanje situacije na terenu. Analitičari upozoravaju da kontradiktorne izjave Obaminih saradnika oko ovog procesa štete stabilnosti civilno-vojnih odnosa.³⁶ Istraživanja javnog mnjenja pokazuju veliki pad u odobravanju Obaminog pristupa Avganistanu: od 63% podrške u aprilu, na 45% sredinom oktobra; gotovo dve trećine ispitanih smatra da nema jasne strategije, a četiri petine da se moraju sprečiti sve frakcije talibana da dođu na vlast, odnosno protive se redefinisanju ciljeva SAD u Avganistanu.³⁷ Važno je imati u vidu da povećanje broja trupa u Avganistanu i smanjenje uloge vojske u rekonstrukciji nisu značajna promena – pojačanje za Avganistan je opredeljeno još od strane Džordža Buša, a potrebu jačanja i koordinacije civilne dimenzije delovanja prema drugim zemljama tj. u intervencijama ministar odbrane Robert Gejts je zagovarao i u vreme prethodne administracije.³⁸

Shodno predizbornom obećanju fokus SAD je pomeran sa Iraka, iz koga je Obama u februaru 2009. najavio povlačenje borbenih trupa najkasnije do kraja avgusta 2010. godine, uz zadržavanje jedinica za trening i savetovanje iračkih bezbednosnih snaga i onih koji će sprovoditi anti-terorističke operacije. Američke trupe povukle su se iz gradova krajem juna 2009. godine, bez većih posledica po bezbednost u Iraku. Ovde je prisutan kontinuitet sa prethodnom administracijom. Naime, iako se Bušova administracija javno protivila uspostavljanju rokova za povlačenje američkih trupa iz Iraka, ona je pri kraju svog mandata, posle gotovo dve godine pregovaranja sa vladom Iraka, novembra 2008. godine potpisala bezbednosni sporazum koji je uspostavio izvesne restrikcije u pogledu američkih borbenih operacija u Iraku od 1. januara 2009. godine, i po kome je planirano povlačenje američkih trupa iz gradova do 30. juna 2009, a ostalih do 31. decembra 2011. godine.³⁹ Sporazum je dozvoljavao da se

36 Peter Fever, "Obama's military problem is getting worse", *Foreign Policy* website, 21. 10. 2009. <http://shadow.foreignpolicy.com/blog/2195>.

37 Dan Balz and John Cohen, "U.S. deeply split on troop increase for Afghan war; Less support for Obama", *Washington Post*, October 21, 2009.

38 John J. Kruzal, "Gates Highlights Role of Diplomacy, Development in U.S. Foreign Policy", *American Forces Press Service*, Washington, July 16, 2008. Gejts je jedini Bušov ministar koga je Obama zadržao.

39 Campbell Robertson and Stephen Farrell, "Pact, Approved in Iraq, Sets Time for U.S. Pullout", *New York Times*, November 17, 2008.

američki vojnici mogu povući i ranije, ukoliko iračke snage budu u stanju da preuzmu odgovornosti za ostvarivanje bezbednosti, tako da je Obama praktično samo pomerio rok povlačenja ovih trupa unapred. Obama se međutim nije izjasnio povodom dužine boravka američkih jedinica za trening i savetovanje iračkih bezbednosnih snaga i onih koji će sprovoditi anti-terorističke operacije. Neki irački zvaničnici su i pre Obaminog dolaska na vlast dopuštali mogućnost da bezbednosni sporazum bude dopunjen tako što bi ovi instruktori ostali u Iraku i posle kraja 2011. godine,⁴⁰ tako da pitanje potpunog povlačenje američkih vojnika iz Iraka još nije rešeno.

Obamina administracija je napustila korišćenje sintagmi "rat protiv terora" i „dugi rat“ koji je lansirao Džordž Buš, a koje su stručnjaci raznih profila osporavali kao neprikladne. Njima se nije objašnjavala prava priroda pretnji, impliciralo se da su Al Kaida i različite druge anti-američke ili lokalne terorističke grupe deo jedinstvenog pokreta, a korišćenje ratne terminologije je prethodnoj administraciji poslužilo i za sužavanje odnosno kršenje ljudskih prava.⁴¹ Cinici bi zaključili da je izmena terminologije takoreći jedina značajna promena u odnosu nove administracije prema ratovima u Iraku i Avganistanu.

KLJUČNA PITANJA I ODNOSI

Mir na Bliskom istoku definisan je kao jedan od najvažnijih ciljeva novog američkog predsednika u više navrata. Već u prvim danima nakon preuzimanja vlasti, Obama je imenovao specijalnog izaslanika za Bliski istok i obavezao se da će njegova administracija aktivno raditi na ostvarivanju trajnog mira radeći na dogovoru o dve države koje bezbedno žive jedna pored druge. Za razliku od dominantnog stava Bušove administracije da su teroristički napadi islamskih ekstremista upereni na SAD s obzirom na ono što Amerika predstavlja u smislu vrednosti i načina života, Obama je skloniji da prihvati mogućnost da su napadi motivisani (i) konkretnim spoljnopolitičkim potezima Vašingtona, naročito gotovo bezrezervnom podrškom Izraelu. To je kontekst za sagledavanje tvrdog stava u odnosu prema Izraelu. Obama i njegovi saradnici naime izričito traže zaustavljanje izgradnje novih jevrejskih naselja na okupiranim teritorijama kao

40 Robert H. Reid, "US troops to stay in Iraqi cities after June", *Associated Press*, December 14, 2008.

41 Sve više se koristi sintagma 'Overseas Contingency Operation'. Scott Wilson and Al Kamen, 'Global War On Terror' Is Given New Name, *Washington Post*, March 25, 2009; p. A04.

„važnog i suštinskog dela sveobuhvatnih napora za ostvarivanje mira“, čime se takođe pokušava podići kredibilitet Amerikanaca kao medijatora u izraelsko-palestinskom sporu.⁴² Ustanovljeno je da uprkos tumačenjima Netenjahuove vlade da je za razliku od nove administracije u Vašingtonu, vlada Džordža Buša imala razumevanje za širenje ovih naselja „usled prirodnog preseca“, ni prethodna američka administracija tako nešto nikada nije podržavala.⁴³ Obama je međutim otišao korak dalje osporavajući legitimitet izraelskih naseobina na okupiranoj teritoriji i zahtevajući da Izrael poštuje prava i legitimne aspiracije Palestinaca za govornicom Ujedinjenih nacija, pozivajući istovremeno Palestince da okončaju provociranje Izraela naglašavajući da je vreme za mirovni proces na Bliskom istoku bez preduslova. Pri tome je identifikovao četiri ključna problema: bezbednost, granice, izbeglice i Jerusalem. U razgovorima sa predsednikom palestinskih vlasti Mahmudom Abasom i izraelskim premijerom Bendžaminom Netanjahuom, Obama je zaključio da ima napretka u jačanju bezbednosti i olakšavanju slobode kretanja, usled čega je došlo do ekonomskog rasta na Zapadnoj obali, ali je zahtevao veći pomak. Američki ambasador u UN Suzan Rajs (Susan Rice), je u Jerusalemu izjavila da svi moraju odlučiti da li su ozbiljno za mir, ili samo na rečima, te da biti ozbiljan znači preuzeti rizik.⁴⁴

U odnosima sa Kinom, prioritetna je saradnja na suzbijanju ekonomske krize, ali je ona značajna i na brojnim drugim poljima. Dva predsednika su već 1. aprila dogovorili uspostavljanje „Američko-kineskog strateškog i ekonomskog dijaloga“ i zajednički rad na izgradnji sveobuhvatnih pozitivnih odnosa. Dogovoreno je produbljenje uzajamno korisne saradnje u svim oblastima, a pored ekonomije i trgovine, posebno su apostrofirani kontraterorizam, sprovođenje zakona, nauka i tehnologija, obrazovanje, kultura i zdravstvo.⁴⁵ Kina je značajna u delovanju na Severnu Koreju, a

42 Videti npr. Daniel Dombey, “Clinton clashes with Israelis over settlers”, *Financial Times*, June 18, 2009

43 To je ustvrdila Hilari Klinton nakon uvida u relevantnu dokumentaciju. U tekstu američkog ambasadora u Izraelu 2001-2005 Danijela Kurtzera objavljenom u *Vošington postu* naglašava se da je tako nešto bilo uneto u neke radne verzije (draftove), ali da o tome nikada nije postignut dogovor.

44 “Mideast Peace Requires Taking Risks, Rice Tells Israelis“, 22 October 2009, <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2009/October/20091022113256esnamfuak0.5249445.html&distid=ucs> Pristupljeno 23. 10. 2009.

45 U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, detaljnije u zajedničkoj izjavi posle sssastanka dva predsednika dostupnoj na http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-On-Bilateral-Meeting-With-President-Hu-Of-China/ Pristupljeno 21. 10.

američki predsjednik je tražio i da Kina učestvuje u pritisku na vladu Sudana povodom situacije u Darfuru, naročito povodom proterivanja humanitarnih radnika od strane vlade Sudana.⁴⁶ Obama je naglasio i potrebu podizanja nivoa i učestalosti američko-kineskog vojno-vojnog dijaloga kako bi se izbegli incidenti u budućnosti.⁴⁷ Kina je prekinula vojni dijalog sa SAD 2008. nakon što su one prodale oružje Tajvanu u vrednosti od 6,5 milijardi dolara, ali su ovi odnosi sa dolaskom Obamine administracije popravljeni, uključujući i dolazak visoke vojne delegacije Kine u Vašington krajem oktobra.

Obama je u predizbornoj kampanji najavljiavao spremnost za bilateralne razgovore licem u lice i sa Iranom i Severnom Korejom da bi se razrešile produžene tenzije u vezi sa nuklearnim programima ove dve države, naglašavajući i u svom inauguralnom govoru spremnost da „pruži ruku zemljama koje su voljne da otvore pesnicu”. Razvoj događaja u ove dve zemlje međutim – nuklearni i balistički testovi u Severnoj Koreji, sumnjivi izbori i upotrebe sile prema mirnim demonstrantima u Iranu, uz nastavljanje razvoja tamošnjeg nuklearnog programa, predstavljaju izazov Obaminim naporima. I dok su uprkos prekida pregovora o nuklearnom razoružanju u aprilu za komunikaciju sa Pjongjangom vrata ipak odškrinuta iznenadnom posetom bivšeg predsednika Bila Klintonu u humanitarnoj misiji oslobađanja dve zatvorene američke novinarkе, te je nagoveštena i mogućnost odlaska visokog američkog diplomate u Pjongjang kako bi se podstaklo obnavljanje pregovora pre kraja godine, situacija sa suđenjima demonstrantima i naročito novootkrivenom lokacijom za obogaćivanje uranijuma u Iranu dodatno se komplikuje. Obama je na samitu G-20 krajem septembra nastupio oštro zahtevajući da se Iran brzo opravda i otvori novootkrivenu lokaciju za međunarodnu inspekciju, ne isključujući vojnu akciju u slučaju iranskog odbijanja. Pitanje je međutim koliko je ova pretnja ozbiljna s obzirom na

2009. Kako su tekuća globalna kriza i ekonomski odnosi SAD i Kine velike zasebne teme, one u ovom radu neće biti analizirane. Iz istih razloga ne analiziraju se ni stavovi novog predsednika SAD o pitanjima energetske bezbednosti i klimatskih promena.

46 Caren Bohan and Paul Eckert, “Obama, China’s Yang urge steps on world economy”, *Reuters*, March 12, 2009. Okončanje krize u Darfuru i osiguravanje dugoročne stabilnosti Sudana navodi se među Obaminim spoljnopolitičkim prioritetima. On je posetio nekoliko afričkih zemalja u julu, ali se njegova politika prema Africi u ovom radu neće obrazlagati zbog ograničenosti prostora.

47 Direktna povod je bio incident u Južnom kineskom moru povodom ulaska plovila američke mornarice u kineske teritorijalna vode (prema tumačenju kineske strane) početkom marta 2009.

regionalne okolnosti, počevši od dva velika rata koje SAD već dugo vode a na čije pogoršanje Iran može imati veliki uticaj, kao i na cenu nafte, pa do problema dobijanja preciznih obavještajnih podataka iz Irana i postizanja efekta jačanja sada uzdrmanog režima.⁴⁸ Diplomacija je za sada ipak na delu, uključujući značajne pregovore u Švajcarskoj, i postizanje načelne saglasnosti Irana da dozvoli inspekciju UN. Međutim, poseta ministra spoljnih poslova Irana Vašingtonu „dok se krv demonstranata još nije osušila“ izazvala je brojne reakcije u SAD, uključujući zaključak o „katastrofalnoj spoljnoj politici koju je Obamina administracija izabrala“.⁴⁹ Istovremeno, teroristički napad organizacije Džundolah iz južne pogranične provincije Sistan-Baludžistan koja tvrdi da se bori za prava sunitske manjine na Iransku Revolucionarnu Gardu 18. oktobra, u kome je nastradalo više od 50 a ranjeno više od 150 osoba, povećao je podozrenje Teherana prvenstveno prema Pakistanu, a zatim i prema SAD i Velikoj Britaniji, što može nagoveštavati dalje komplikovanje situacije u regionu. Ovo tim pre što predlog načinjen od strane šefa agencije UN za atomsku energiju (IAEA) El Baradeja da se 80% uranijuma koje Iran obogaćuje posle prve faze šalje na dodatno obogaćivanje u Rusiju i zatim Francusku, kao mera izgradnje poverenja s obzirom na sumnje Zapada da se zalihe uranijuma koriste za izradu atomskog oružja, Iran još nije prihvatio (do trenutka predaje ovog rada). Uspeh ovih pregovora predstavljao bi zadovoljavajuće rešenje za Obaminu administraciju s obzirom da još uvek nije sasvim jasno u kojoj meri bi postojala saglasnost za uvođenje sveobuhvatnih sankcija protiv Irana, prvenstveno od strane Rusije.⁵⁰

Rusija je ključni akter ne samo u pogledu međunarodne akcije prema Iranu, odnosno Obaminog plana da spreči ovu zemlju da razvije nuklearno oružje, nego i njegovog prioritnog šireg nastojanja da globalno smanji količinu nuklearnog naoružanja u optičaju budući da Rusija i SAD zajedno

48 Richard N. Haass, “A Different Regime Change in Iran“, Op-Ed, *Financial Times*, October 13, 2009.

49 Elliot Abrams, “Detenete and the Bunker“, *Weekly Standard*, October 12, 2009, dostupno na <http://www.cfr.org/publication/20347/>; pristupljeno 23. 10. 2009.

50 Ruski predsednik Medvedev pozvao je Iran da demonstrira dobre namere i maksimalnu saradnju sa IAEA na konferenciji za novinare tokom sastanka G-20 u Pitsburgu, i otvorio vrata za moguće sankcije na sastanku sa Obamom 24. 09. 2009. Zanimljivo je da je nevladina organizacija EastWest Institute u dužem periodu organizovala konsultacije američkih i ruskih naučnika o Iranu što je rezultiralo objavljivanjem zajedničke procene pretnji. Dostupno na: www.ewi.info/groundbreaking-us-russia-joint-threat-assessment-iran-0. Pristupljeno 29. 10. 2009.

poseduju više od 90% ukupnog nuklearnog naoružanja. Obama je 5. aprila u Pragu predstavio ambicioznu strategiju predlažući mere za smanjenje i s vremenom eliminaciju nuklearnih arsenala, ratifikaciju Sveobuhvatnog ugovora o zabrani nuklearnih probi, završetak ugovora o nuklearnom materijalu, zaustavljanje širenje proliferacije na države koje do sada nisu posedovale ovo naoružanje, i sprečavanje terorista da dođu u posed nuklearnog oružja ili materijala. Predsednici Obama i Medvedev 1. aprila dogovorili su rad na novom, sveobuhvatnom ugovoru o smanjivanju i ograničavanju strateškog ofanzivnog oružja koji bi zamenio postojeći Ugovor o smanjenju strateškog oružja (START) koji ističe 5. decembra. Usledilo je potpisivanje zajedničke izjave 6. jula o smanjenju bojevih glava na 1500-1750 a njihovih nosača na 500-1100, u odnosu na ranije limite od 2200 odnosno 1600. Dogovoreno je i da novi ugovor uključuje mere verifikacije, i da njime bude demonstrirano vođstvo Rusije i SAD u jačanju globalnog ugovora o zabrani proliferacije.⁵¹ Međutim, ovo su prvi koraci budući da postoji niz povezanih pitanja koja treba da budu usaglašena, i da je još nejasno da li će dogovor biti postignut pre isticanja START I, on biti produžen do postizanja dogovora, ili će se dopustiti da START I istekne. Obe strane će takođe biti pod pritiskom moćnih lobija čiji je interes održanje ogromnih budžetskih izdvajanja u ove svrhe. Obama je naoružan i brojnim preporukama stručnjaka kao što je izveštaj Kongresne komisije o strateškom pozicioniranju SAD u kome se traži da dogovor bude skroman ali postignut pre 5. decembra, a da odbrana od ograničenih dugoročnih regionalnih pretnji na tom planu kao što su nuklearni programi Severne Koreje i Irana, treba da izbegne davanje preteksta Rusiji i Kini da povećaju strateške pretnje prema SAD ili saveznicima.⁵²

U direktnoj vezi sa Iranom i sa odbranom od nuklearnog oružja je i Obamina odluka koja za sada predstavlja najveću konkretnu promenu američke spoljne i bezbednosne politike: sredinom septembra objavljeno odustajanje od stacionarnih protivrakernih i radarskih sistema koje je predsednik Buš nameravao da postavi u Poljskoj i Češkoj. Prethodna administracija je tvrdila da oni treba da zaštite Evropu i istočnu obalu

51 The Joint Understanding for the START Follow-on Treaty, Office of the Press Secretary, White House, July 6, 2009.

52 Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, William J. Perry, Chairman, James R. Schlesinger, Vice-Chairman, May 6, 2009. Dostupan na: <http://www.usip.org/newsroom/news/congressional-commission-the-strategic-posture-the-united-states-issues-final-report>

Amerike od iranskih raketa, ali je ovakav plan u Ruskoj Federaciji tumačen kao uperen protiv nje budući da su se američke rakete presretači u kontejnerima predviđene za postavljanje u Poljskoj mogle lako zameniti sa ofanzivnim projektilima kojima do Moskve treba samo tri minuta leta. Obamino obrazloženje je da je pronađen efikasniji i inteligentniji način zaštite, pošto je procenjeno da Iran nije toliko napredovao u savladavanju tehnologije dalekometnih, interkontinentalnih raketa, već je mnogo uspešniji u proizvodnji projektila kratkog i srednjeg dometa. Odbrana će se stoga zasnivati na programu koji je sveobuhvatniji, koristi proverenu i ekonomičniju tehnologiju, a sto konkretno verovatno znači da će se koristiti manje SM-3 rakete na brodovima Šeste flote u Mediteranu, a potom negde na jugu Evrope ili Turskoj. Iako Obamina administracija poriče da ova odluka ima veze sa Rusijom, uključujući izjave potpredsednika Bajdena na oktobarskoj turneji po Evropi – Poljskoj, Češkoj i Rumuniji, ona se svakako tumači kao nastojanje da se obezbedi kooperativnost Rusije u obuzdavanju Teherana, saradnja u oblasti nuklearnog naoružanja, politike prema Avganistanu pa i Severnoj Koreji, u blizini čije granice je Rusija rasporedila sistem S-300. Rusija je odgovorila otkazivanjem planiranog postavljanja balističkih raketa kratkog dometa u Kaljiningradu. Time je definitivno prekinuto pogoršanje američko-ruskih odnosa koji su bili u silaznoj liniji od tzv. obojenih revolucija u post-sovjetskom prostoru kulminirajući ruskom intervencijom u Gruziji avgusta 2008. godine. Promena u Vašingtonu prethodno je već rezultirala sporazumom o povećanju tranzita američkih vojnih nabavki neophodnih u Avganistanu preko ruske teritorije, uključujući i prelet vojnih aviona, i ponovnom uspostavljanju vojno-vojnih odnosa.

To međutim ne znači da su sve nedoumice oko „resetovanje odnosa“ sa Rusijom – fraze dovoljno neodređene da se može tumačiti i kao vraćanje tamo gde ste bili (a Rusija svakako ne želi da se vraća u devedesete), i kao postavljanje novog početka. Elemente politike toplo-hladno unose oštija retorika prema Rusiji potpredsednika Bajdena tokom poseta Gruziji i Ukrajini i u nekim intervjuima, i komentari premijera Putina poput onog u Pekingu o potrebi da Rusija i Kina budu snage stabilizacije u odnosu na kolege koji su „usijane glave“. Još je nejasno je da li će se odnosno u kojoj meri će se Obamina administracija suzdržavati od širenja svog uticaja u nekadašnjim sovjetskim republikama, posebno Ukrajini, Kavkazu, Centralnoj Aziji, Moldaviji. Takođe, veliko pitanje je kako će se razvijati

odnosi na planu energetske bezbednosti, gde je indikativna činjenica da je Stejt Dipartment imenovao posebnog izaslanika za evroazijsku energiju.⁵³

MULTILATERALIZAM I INTERVENCIONIZAM

Odustajanje od raketnog štita u Evropi i američko-ruski odnosi imaju značajne posledice po odnose SAD sa Evropskom unijom (EU) i NATO. Usled utiska da Obama nastoji da zadovolji ruske ambicije na neometani uticaj u post-sovjetskom prostoru i ostavi po strani pitanje ljudskih sloboda i demokratije, nejedinstvo u EU oko politike prema Rusiji može biti pojačano. Veliko razočarenje Poljske povodom odustajanja od postavljanja raketnog štita na njenoj teritoriji (koji po svojoj nameni ni bi ni na koji način doprineo većoj bezbednosti Poljske ali bi značio da će Amerikanci učiniti sve da ga zaštite a time i poljsku teritoriju), pokazuje koliko pojedine evropske nacije nemaju poverenja u bezbednosnu strukturu NATO. Posebnu dimenziju u tekućem procesu redefinisavanja strategije NATO daje izjava njegovog generalnoj sekretara Andresa Fog Rasmunsena od 18. septembra kojom poziva na novi početak odnosa sa Rusijom jer „saradnja NATO-Rusija nije stvar izbora nego neophodna“. On je predložio fokus na osnaženje političke saradnje, oživljavanje Saveta NATO–Rusija i sprovođenje zajedničkog pregleda novih bezbednosnih izazova, odnosno na zajedničke interese, jer bi autentični novi početak u odnosima bio u obostranom interesu i u interesu čitave međunarodne zajednice.⁵⁴ Ovakav pristup, koji se dobrim delom smatra posledicom delovanja Obamine administracije, ilustruje do koje mere se razlikuju poimanja o strateškoj ulozi Alijanse: SAD NATO vide kao sredstvo za delovanje protiv globalnih bezbednosnih izazova, neke zapadno-evropske članice kao sredstvo za stabilizovanje Evrope i korak u širenju EU, a mnoge centralno i istočno evropske zemlje kao branu potencijalnoj obnovi

53 6. aprila 2009, Richard L. Morningstar, the Secretary of State's Special Envoy for Eurasian Energy. Svoje ciljeve on je na konferenciji "Turkey, Russia and Regional Energy Strategies" opisao kao podsticanje razvoja novih resursa, pomoć Evropi u njenom naporima da ostvari energetska bezbednost, i pomoć kaspijskim i centralnoazijskim zemljama da nađu nove rute, odnosno da sluša, utvrdi zajedničke interese i olakšava dijalog. On se pozvao na izričito Obamino odbacivanje nekakve nove Velike igre u Centralnoj Aziji. Izlaganje u Brookings institutu, Vašington, 15. 07. 2009.

54 Secretary General proposes a new beginning in NATO–Russia relations, 18 September 2009. http://www.nato.int/cps/en/SID-56D99ED0-BB98E7B5/natolive/news_57631.htm? Pristupljeno 02. 10. 2009.

pretnji od strane Rusije.⁵⁵ Za razliku od perioda Hladnog rata, u vremenu raznovrsnih pretnji NATO više nema ranije jedinstvo i solidarnost, a za SAD je posebno razočaravajuće razmimoilaženje u pogledu procene prirode i hitnosti operacija u Avganistanu, odnosno različitim doprinosima njenom odvijanju i nejednakoj podeli tereta. Istovremeno one nastoje da obrazlože i svojoj i evropskoj javnosti da je pitanje članstva Ukrajine i Gruzije u NATO potrebno odložiti i učiniti sve što je moguće kako bi se Rusija uključila u post-hladnoratovski sistem bezbednosti u Evropi.⁵⁶

Uprkos velikom zadovoljstvu Evrope zbog Obaminog dolaska na vlast, njegova „ofanziva šarma” je za sada proizvela tople reči i dodelu Nobelove nagrade za mir, ali ne i mnogo koncesija. Evropljani su odbili da pošalju značajniji broj novih vojnika u Avganistan i da stimulišu svoje ekonomije onoliko koliko bi Amerika želela. Takav odnos je moguć ne samo zbog pomenutog različitog viđenja pretnji, nego i zbog nespremnosti mnogih američkih saveznika za opterećivanje povećanim vojnim izdacima, i navike nekih aktera da se „švercuju“ tj. koriste američki angažman bez podnošenja tereta (eng. *free ride*).⁵⁷ Čak i povodom dodele Nobelove nagrade za mir Obami (od strane norveških političara), među komentarima u SAD bilo je procene da je ona posledica ne samo toga što Evropljani vole Obamu jer je obećao da će se konsultovati sa njima, nego što su izmaštali da on neće biti voljan da ulazi u nepotrebne rizike koji bi pred njih postavljali neke nove zahteve, odnosno da će ih ostaviti da na miru uživaju u svom udobnom prosperitetu.⁵⁸ Obama međutim stavlja do znanja da multilateralizam znači ne samo slušanje ostalih aktera, nego i značajan doprinos u vidu snaga i novca za delovanje u međunarodnim procesima. „Oni koji su običajavali da osuđuju Ameriku što deluje samostalno, ne mogu sada stajati sa strane i

55 Timo Noetzel and Nejmian Schreer, “Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic peace and the process of strategic change“, *International Affaris*, Vol. 85, No. 2 (2009), pp. 211-216

56 Videti na primer: Charles A. Kupchan, “NATO: A Strategic Concept for Transatlantic Security“, Statement before the Foreign Relations Committee, US Senate, October 22, 2009.

57 Andrew F. Krepinevich, „The Pentagon’s Wasting Assets“, *Foreign Affaris*, July-Avgust 2009, pp. 18-23.

58 George Friedman, “Nobel Geopolitics“, *Stratfor*, October 12, 2009; dostupno na http://www.stratfor.com/weekly/20091012_nobel_geopolitics?utm_source=GWeeklyS&utm_medium=email&utm_campaign=091012&utm_content=readmore; pristupljeno 12. 10. 2009.

čekati da Amerika sama reši sve svetske probleme“, izjavio je pred Generalnom skupštinom Ujedinjenih nacija (UN). Pozivajući na odgovornost i liderstvo, Obama je podvukao zajedničku sudbinu, nezadovoljstvo *status quo*, nadu i potrebu za promenom, kao i četiri prioriteta za svetsku zajednicu: mir na Bliskom istoku i drugde, smanjenje nuklearnog naoružanja, očuvanje životne okoline i oživljavanje globalnih ekonomskih mogućnosti, uključujući iskorenjivanje ekstremnog siromaštva. On je apelovao na ostale aktere da se pridruže njegovim naporima u rešavanju globalnih izazova nastojeći da odagna skepticizam i nepoverenje koji su karakterisali pristup njegovog prethodnika i označio novu eru u odnosima SAD sa drugim nacijama.⁵⁹

Imajući u vidu i da su SAD otplatile dugovanja prema UN i uzele učešće u Savetu za ljudska prava (UN Human Right Council), da su ključne Obamine spoljnopolitičke saradnice pozitivno govorile o mogućnosti da se SAD u nekom trenutku uključe u mirovne operacije UN (ambasador Suzan Rajs) odnosno izrazile žaljenje što SAD nije pristupila Međunarodnom krivičnom sudu (državni sekretar Hilari Klinton, *International Criminal Court*), inicijalno delovanje Obamine administracije prema Ujedinjenim nacijama predstavlja značajnu promenu u odnosu na Bušovu eru, kada su UN smatrane nepotrebnom smetnjom kojoj su samo povremeno i nevoljno na rečima iskazivali uvažavanje. No na kakav način će američka administracija u praksi delovati u skladu sa neprestanim Obaminim naglašavanjem globalne povezanosti, naročito sudbine SAD i zemalja u razvoju, biće moguće procenjivati na osnovu konkretnih poteza vezanih za intervencionističku politiku, odnos prema međunarodnom pravu i normama, i eventualne reforme institucija preko kojih se sprovodi globalna koordinacija ili upravljanje procesima.

Obamino predstavljanje sopstvene spoljne politike kao pragmatične podrazumevalo je napuštanje Bušovog pristupa prema jednom broju nedemokratskih režima, gde se na razne načine, od podrške opoziciji pa zaključno sa vojnom intervencijom SAD, aktivno radilo na njihovom rušenju. Obama je nesklonost ka ovakvom pristupu demonstrirao u nekoliko svojih nastupa, uključujući i najznačajniji govor u Kairu u junu kojim je apelovao na novi početak u odnosima Islamskog sveta sa SAD zasnovan na

59 Govor dostupan na http://www.huffingtonpost.com/2009/09/23/obama-un-speech-text_n_296017.html Kritika SAD kao glavnog uzročnika ova četiri problema kod Godfrey Hodgson, “Barack Obama’s great test“, *OpenDemocracy*, September 30, 2009.

zajedničkim interesima uzajamnom poštovanju. Kao dodatan signal Iranu u pravcu prihvatanja tamošnjeg režima shvaćeno je Obamino korišćenje punog zvaničnog imena: Islamska Republika Iran.⁶⁰ Obamina administracija je poziv za razgovore prenela i na novu vladu Irana, bez obzira na sumnje o njenoj legitimnosti i tretman prema demonstrantima, i ograničila se na formulaciju da SAD smatraju da vlada Irana treba da saslušá Irance koji traže svoja prava i odgovori na njihove zahteve.⁶¹ Obama je napustio Bušovu politiku prekida svih veza sa vojnom huntom u Mijanmaru (Burmi) te će direktni razgovori pomoćnika državnog sekretara za Aziju Kurta Kempela sa tamošnjim zvaničnicima, započeti u vreme Generalne skupštine UN u septembru, biti praćeni njegovom posetom Burmi. Motivacija je: saznati više o namerama vođstva ove duboko izolovane zemlje (o kojoj, prema Kepmelovoj izjavi, sada znaju manje nego o Severnoj Koreji) i ostvariti uticaj među tamošnjim stanovništvom, uprkos kritikama da se time daje legitimitet tamošnjem režimu poznatom po velikom kršenju ljudskih prava i demokratskih sloboda.⁶²

Kako je obećao u predizbornoj kampanji, Obama je podigao restrikcije na putovanje i slanje novca na Kubu sa kojom su SAD prekinule diplomatske odnose 1960. godine istrajavajući na ekonomskom embragu od 1962. godine.⁶³ Predsednik SAD je izjavio na samitu lidera latinske Amerike i Kariba da SAD nastoje na novom početku u odnosima sa Kubom, i jednakom partnerstvu sa svim državama ovog regiona kako bi radili na ključnim zajedničkim izazovima ekonomskog rasta i jednakosti, energetske i klimatske budućnosti, i bezbednosti građana i čitavog regiona.⁶⁴

60 Internet: http://www.cfr.org/publication/19564/obamas_speech_in_cairo_egypt_june_2009.html

61 Videti npr. intervju Hilari Klinton za NBC, Nairobi, August 5, 2009. U intervjuu Faridu Zakariji Klintonova je naglasila da predsednik Obama i ona nisu imali iluzija i pre izbora u Iranu oko mogućnosti da dođe do argažovanja kakvo žele. Interview for CCN, Nairobi, August 6, 2009, transkripti dostupni u *U.S. Department of State Weekly Digest*, 9 August 2009.

62 "Myanmar's Suu Kyi supports US policy of engagement", *Associated Press*, October 30, 2009

63 Državni sekretar Hilari Klinton je izjavila da se dotadašnja politika SAD prema Kubi pokazala neuspešnom, na šta je usledila izjava predsednika Raula Kastro da je spreman da razgovara o svemu, uključujući ljudska prava, političke zatvorenike i slobodu štampe.

64 Videti: "Restoring American Leadership in Latin America" na internet prezentaciji spoljne politike predsednika Obame <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/> pristupljeno 22. 10. 2009.

Partnerstvo je međutim u izvesnoj meri stavljeno na probu svrgavanjem demokratski izabranog predsednika Hondurasa Zelaje od strane tamošnje vojske krajem juna. Latinoameričke zemlje, mnoge od njih svojevremeno takođe žrtve vojne diktature, osudile su ovakav postupak, a činjenica da je Zelaja uključio Honduras u grupu Karipskih i latinoameričkih zemalja koja pod vođstvom agilnog predsednika Venecuele Čavesa nastoji da suzbije uticaj SAD, poslužila je kao potvrda Čavesovih tvrdnji da desničari u ovom regionu, potpomognuti SAD, neće tolerisati levičarske vlade. Obamina administracija je zadržala ambasadora u Hondurasu, izbegla da razvoj događaja nazove vojnim pučem, i uprkos svom snažnom uticaju u ovoj zemlji nije pomogla povratak Zelaje na vlast. Time je umesto talasa unapređenja saradnje SAD sa Latinskom Amerikom, ovaj region postao svojevrsno poprište sukoba oko osnovnih vrednosti za koje se SAD zalažu.⁶⁵ Obama je međutim izjavio da ne može pritisnuti dugme i vratiti Zelaju na vlast, te da je ironija da oni koji su ranije tvrdili da se SAD previše meša u dešavanja u Latinskoj Americi, sada kritikuju nedovoljno mešanje SAD u ovaj slučaj.⁶⁶

Sve evidentnija je tako namera SAD da se ne upušta u nasilne promene režima po Bušovom modelu,⁶⁷ već da saraduje sa svim međunarodnim akterima. Za vreme Džordža Buša i neokonzervativaca polazilo se od toga da SAD mora aktivno da prisiljava različite delove sveta da rade prave stvari, da se menjaju, ruše režime. To je dovodilo do podela u raznim regionima jer se stalno biralo ko su prijatelji a ko neprijatelji, ko će biti predmet invazije a ko pomagač u tome, i to je sve zapravo pravilo regione manje sposobnim da sami rešavaju svoje probleme. Izgleda da je Obamina administracija razumela da ako želite stabilan region, morate naći način da zemlje u njegovom okviru saraduju, otkloniti prepreke koje stoje na putu njihove

65 U Kongresu je po ovom pitanju došlo do podela po stranačkoj liniji, i do blokade dva važna imenovanja za Latinsku Ameriku. Više u: Michael Shifer, "Obama's Honduras Problem – The United States and Latin America After the Coup", *Foreign Affairs*, August 24, 2009, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65389/michael-shifter/obamas-honduras-problem>, pristupljeno 09. 09. 2009.

66 Američka diplomatija se međutim kasnije anagažovala na pronalaženju rešenja, zajedno sa Organizacijom američkih zemalja, te se rešenje krize u Hondurasu očekuje krajem novembra.

67 Lee H. Hamilton, "Americas Defensive Strategy", Woodrow Wilson Center, June 1st, 2009.

saradnje, a ne stvarati nove. To je zaista preokret u američkoj analizi, ako se na tome bude istrajalo.⁶⁸

Jedan od pokazatelja u pogledu modaliteta američkog intervencionizma pod Obaminom administracijom, odnosno njene eventualne uzdržanosti u tom pogledu, može biti i njeno buduće delovanje na Balkanu. Potpredsednik SAD Džozef Bajden je u maju posetio Sarajevo, Beograd i Prištinu, i Obamin često isticani pristup odnosima sa drugim akterima: fokusiranje na pitanja od zajedničkog interesa o kojima se može postići saglasnost, a ostavljanje po strani onih spornih, posebno podvukao u Beogradu.⁶⁹ Bajdenova poseta bila je s jedne strane potvrda značaja politike SAD na Balkanu, a sa druge posledica zabrinutosti Vašingtona zbog sporog napretka regiona. Američki prioriteti na Balkanu su dalje učvršćivanje Bosne i Hercegovine kao države, kao i nezavisnog Kosova – projekata prethodne administracije Demokrata oko kojih u političkom establišmentu SAD postoji konsenzus. Budući da je Evropska unija suočena sa ozbiljnim teškoćama u svom nastojanju da oblikuje demokratski preobražaj Kosova i osposobi BiH za samostalni opstanak, taj američki potez je delovao kao kritika na račun neefikasnosti EU.⁷⁰ Kako Bajdenova upozorenja BiH nisu urodila plodom, američki diplomata veoma visokog ranga – Džeјms Stajnberg, zamenik

68 Alyson Bailes, ekspert za evroatlantske bezbednosne odnose; razgovor sa autorkom rada.

69 Ova poseta, 15 meseci nakon paljenja ambasade SAD u Beogradu, predstavljala je znak poboljšanja srpsko-američkih odnosa, ali je pitanje u kojoj meri je bila praćena potezima koji su očekivani u Vašingtonu. Ostavljajući po strani problem statusa Kosova i eventualnog učlanjenja u NATO, poznavajući bilateralnih odnosa navode elemente kao što su izostanak pritiska na srpske strukture bezbednosti angažovane na Kosovu da sarađuju u pravcu donošenja pravosnažne osude u slučaju ubistva američkih državljana braće Bitići, izostanak procesa Miladinu Kovačeviću koji je ustupljen srpskom pravosuđu, do uznemirenosti nekih krugova u SAD najavom osnivanja centra za delovanje u vanrednim situacijama u Nišu u sradnji MUP Srbije i ruskog ministarstva za vanredne situacije koje se smatra izrazito militarizovanim, a time i centar percipira kao ruska vojna baza koja treba da parira Bondstilu. U pogledu ovog poslednjeg videti: Vladimir Socor, "Medvedev Exploits Past-Oriented Nationalism in Belgrade", *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, October 27, 2009; dostupno 27. 10. 2009. na: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=35654&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=fa69e1104d

Situacija će verovatno biti jasnija nakon planirane posete srpskog ministra odbrane Vašingtonu krajem novembra, kada će se videti da li će se uspešna vojno-vojna saradnja nastaviti uzlaznom linijom.

70 Dušan Reljić, „Zapadni Balkan u trouglu SAD-EU-Rusija“, *Međunarodna politika*, Vol. LX, br. 1134 (april-jun 2009), str. 17-25.

državnog sekretara SAD je, zajedno sa Karlom Biltom, ministrom spoljnih poslova Švedske, predsedavajuće EU – vodio razgovore sa ključnim akterima BiH u tzv. Butmirskim pregovorima sredinom oktobra i predstavio predlog izmena političkog sistema u BiH u pravcu poboljšanja njegove efikasnosti, odnosno izvesne revizija Dejtonsko-pariskog mirovnog ugovora.⁷¹ Dalji tok ovih razgovora – stepen podsticanja domaćih aktera da dođu do kompromisa odnosno nivo uslovljavanja i nametanja gotovih rešenja – biće ilustracija mere promene američkog stila vođenja spoljne politike prema malim državama za koje imaju interes.

Na širem planu, Obamino načelno prihvatanje kompleksne međuzavisnosti na globalnom nivou, podrška zajedničkom radu i multilateralnim akterima, biće jasniji ponajpre u odnosu prema uspostavljanju novog globalnog sistema na planu ekonomije. Konkretno, pitanja kao što su stav Obamine administracije o eventualnoj promeni odlučivanja u Međunarodnom monetarnom fondu (gde SAD praktično ima veto), i naročito odnos prema G-20 – da li će rad ove grupe biti kratkog daha, limitiran samo na okončanje tekuće ekonomske krize, ili će njeni samiti postati platforma za rad na drugim ključnim globalnim problemima i time sredstvo za postizanje novih globalnih ekonomskih aranžmana pa i korak prema reformi globalne uprave (eng. *global governance*)?⁷² Uz to, odnos prema međunarodnom pravu, makar i u vidu inicijativa za njegove izmene, pokazaće u kojoj meri će Obamina Amerika insistirati na svojoj posebnosti, odnosno da li je Obama zaista spreman da radi na uspostavi okvira za novi multilateralni poredak, ili se radi o retorici čiji je smisao da učvrsti američko vođstvo, dok će ono i nadalje zapravo podrazumevati slobodne ruke za arbitrarno delovanje.

Važno je međutim napomenuti da u SAD vlada ogroman skepticizam prema mogućnostima i dometima multilateralnih organizacija, pre svega prema Ujedinjenim nacijama sa više od 190 članova. Nedavno je glavni urednik uticajnog časopisa *Spoljna politika* (eng. *Foreign Policy*) podsetio da je praktično od ranih 90-ih, kada je znatno povećana potreba za zajedničkim delovanjem država na rešavanju brojnih globalnih problema, zapravo većina multilateralnih inicijativa propadala, a i kod onih koje su dogovorene, rokovi

71 Prema nezvaničnim izvorima iz zemlje predsedavajuće EU, inicijator ovog procesa i uključivanja SAD je švedski ministar Karl Bildt.

72 O ovom poslednjem videti: Colin I. Bradford and Johannes F. Linn, "Is G-20 Summit a Step Toward a New Global Economic Order?", *Brooking Policy Brief Series*, No. 170, October 29, 2009.

nisu poštovani, finansijska i druga obećanja nisu ispunjavana, sprovođenje je dovedeno u pitanje...⁷³ Stoga je po njemu jedini efikasan način rešavanja gorućih globalnih problema pronalaženje najmanjeg mogućeg – „magičnog broja” zemalja koje su najrelevantnije za konkretan problem, od ekonomije preko proliferacije do emisije gasova, a koji je realno obično oko 20 država.⁷⁴ Istovremeno, Obamin kosmopolitski pristup diplomatiji, stalno pozivanje na zajedničke interese i namera da gradi koalicije sa zemljama heterogenih vrednosnih sistema, dovelo je do ironičnog poređenja sa Meternikom. Po ovom tumačenju, lako je koordinirati akcija zemalja koje su već imale zajednički cilj (u slučaju Meternika koalicija tokom ratova sa Napoleonom 1803-1815, kod G-20 držanje pod kontrolom ekonomske krize), ali takav stil diplomatije ne može stvoriti zajedničke ciljeve tamo gde oni ne postoje, a insistiranjem na stabilnosti može se prevideti prilika za dinamičku promenu.⁷⁵

ORGANIZACIONE I FINANSIJSKE PROMENE I PROBLEMI

U proceni mogućnosti za promene spoljne politike SAD važno je uzeti u obzir ne samo ograničenja koja svojim (ne)delovanjem nameću drugi međunarodni akteri, nego i ona koja izvire iz unutrašnjih odnosa i funkcionisanja institucija unutar SAD. Obama mora u izvesnoj meri da pregovara o vođenju spoljašnje politike sa Kongresom koji odlučuje o budžetu, često je prvenstveno zaokupljen domaćim problemima, njegovi članovi su veoma samostalni, imaju raznolike prioritete, posebne interese i raznovrsne predizborne agende. Dobar primer je formulisanja budžetskog zahteva administracije u kome se tražila promena načina na koji Ministarstvo odbrane (*Department of Defense*, DOD), ustanovljava prioritete među misijama i kako upravlja nabavkom naoružanja. Došlo je do velikog otpora kongresmena u čijim izbornim jedinicama postoje pogoni za proizvodnju vezanu za vojne potrebe, a naročito u vezi sa zahtevanom obustavom

73 Kako poslednje uspešne dogovore navodi osnivanje Svetske trgovinske organizacije 1994, produženje ugovora o zabrani proliferacije 1995, Kjoto protokol 1997. i Milenijumska deklaracija UN iz 2000. godine. Moizes Naim, “Minilateralism – The magic number to get real international action”, *Foreign Policy*, July-August 2009, pp. 135-6.

74 Za klimatske promene 20, za proliferaciju 21, za AIDS 19 zemalja... Ibid., p. 135

75 U ovom smislu se navodi nesposobnost jednog „ranijeg Meternika“, Henrija Kisindžera, da predvidi raspad SSSR. Gustavo de las Casa, “Barack von Metternich”, *Foreign Policy*, July-August 2009, p. 28.

narudžbi za borbene avione F-22.⁷⁶ S druge strane, u Kongresu je pokrenuta inicijativa za reformu američke razvojne pomoći „kako bi se ojačali kapaciteti, transparentnost i odgovornost programa inostrane pomoći da se efektivno prilagode i odgovore novim izazovima XXI veka“ i najavljen predlog za sveobuhvatnu reformu odnosno reviziju akta o pomoći trećim zemljama iz daleke 1961. godine.⁷⁷

Druga vrsta unutrašnjih ograničenja proizilazi iz sistema organizacije vrha administracije u SAD. Naime, za razliku od razvijenih demokratija u Evropi, koncept karijernih administrativaca – *civil servant* – u SAD se često završava na pozicijama srednjeg ranga. Svi najviši slojevi uprave postavljaju se sa svakom novom administracijom, što podrazumeva dugotrajnu proceduru njihovog odabira i imenovanja. Tako je mesecima nakon Obaminog stupanja na vlast, u trenutku odlaska Kongresa na avgustovski odmor, 40% od 501 najviših mesta u novoj administraciji bilo nepopunjeno.⁷⁸

Bušov sistem jačanja predsedničke vlasti uvođenjem novih funkcija u Beloj kući, odnosno održavanjem paralelizma za razne oblasti u vladi i u samom savetničkom timu predsednika, kao i postojanjem brojnih takozvanih „careva“ – lica imenovanih za donošenje krajnjih odluka u nekoj velikoj

76 Tek nakon snažnog Obaminog pritiska, uključujući pretnju vetom, odustalo se od naručivanja sedam ovakvih letelica koje se inače ne koriste u Iraku i Avganistanu po ceni od \$1.75 milijardi dolara, što je predsednik ocenio kao „neoprostivo trošenje novca“. David Rodgers and Jen Dimascio, “President Obama’s agenda gets lift with F-22 win“, *Politico*, July 21, 2009, pristupljeno 20. 10. 2009. <http://www.politico.com/news/stories/0709/25246.html>. Videti i *Weapons System Acquisition Reforms Act*.

77 *Initiating Foreign Assistance Reform Act* (H.R. 2139), April 28, 2009; the *Foreign Assistance Revitalization and Accountability Act* (S. 1524), July 28, 2009. U ovom pravcu je već izvesno vreme postojao pritisak stručnih krugova. O temi detaljnije u: Svetlana Đurđević-Lukić, „Razvojna pomoć kao element spoljne politike SAD posle 11. septembra 2001. godine“, 2008, op. cit.

78 Al Kamen, “Last Year’s Historic Election Becomes This Summer’s Page-Turner“, *Washington Post*, August 10, 2009. Ova upravljačka elita u periodima kada nije na vlasti, bilo zbog partijske pripadnosti ili potrebe da zaradi veći novac, uključena je u poslove lobiranja ili upravljanja bankama, advokatskim firmama i industrijom, ili radom u think-tankovima i na fakultetima. Ovakve česte promene u karijeri neminovno vode dugim uhodavanjima, isprepletanim poslovnim interesima i podeljenim lojalnostima, izostanku velikog broja stalnih nezavisnih javnih službenika sa velikom stručnošću i samostalnošću iz kojih bi se mogli postavljati nosioci najviših funkcija. Godfri Hodžson to naziva “atrofijom tradicije profesije javne službe u SAD”. Videti: Godfrey Hodgson, “Change?”, *openDemocracy*, December 3, 2008.

oblasti uprave, Obama nije napustio.⁷⁹ Takođe, angažovanje penzionisanih vojnih lica na ključnim civilnim funkcijama – generala Džejsma Džonsa kao savetnika za nacionalnu bezbednost i admirala Denisa Blera za direktora svih 16 obaveštajnih agencija (Director of National Intelligence), ne predstavlja znak brze demilitarizacije ako ne američke spoljne politike, ono svakako obaveštajnih delatnosti.⁸⁰ Štaviše, javile su se optužbe za militarizaciju unutrašnjih poslova (u kojima po Ustavu vojska nikako ne može imati nikakvu ulogu) usled uspostavljanja tzv. fuzionih centara od strane Ministarstva unutrašnje bezbednosti (eng. *Department of Homeland Security*, DHS). Radi se o timovima stručnjaka za bezbednost iz raznih vladinih agencija i ministarstava spuštenih na lokalni nivo (do kraja jula bilo ih je osnovano 70), koji dele svoje baze podataka, tehnike, ideje i iskustva sa lokalnom policijom a sve u cilju dobijanja više informacija i njihovog boljeg korišćenja zarad suzbijanja terorizma.⁸¹

Ovo je primer nastojanja da se sa jedne strane uspostavi saradnja i efikasnije korišćenje znanja i resursa u neverovatno razgranatoj administraciji sa velikim brojem agencija i ustanova čije se nadležnosti često prepliću, a što sa druge strane može voditi daljem povećanju broja aktera, u ovom slučaju visokih funkcionera koji učestvuju u formulisanju i sprovođenju spoljne politike, budući da ministarka unutrašnje bezbednosti vodi razgovore sa brojnim međunarodnim akterima, kao na primer sa predsednikom Pakistana.⁸²

Radi obezbeđenja različitih inputa, jasnog uvida i visokog kvaliteta u formulisanju politike, Obama je proširio i ojačao Nacionalni savet za bezbednost (eng. *National Security Council*), te je utisak da se pitanja spoljne politike rešavaju prvenstveno na ovom proširenom telu, uz učešće specijalnih izaslanika za krizna područja, dok se državna sekretarka više bavi oblikovanjem percepcija međunarodnih aktera.⁸³ Osim specijalnih izaslanika, Obami je direktno odgovorna Suzan Rajs, ambasadorica u UN,

79 MacGillis, "For Obama Cabinet: A Team of Moderates", *Washington Post*, December 20, 2008; p. A01

80 Doduše prelazak iz vojne u civilnu službu i obrnuto je uobičajena pojava u SAD, gde visoki oficiri često imaju i doktorate sa najprestižnijih civilnih fakulteta društvenih nauka.

81 Izlaganje resornog ministra Janet Napolitano, "Common Threat, Collective Response: Protecting Against Terrorist Attacks in a Networked World", Council on Foreign Relations, New York, July 29, 2009.

82 Ibid, pitanja i odgovori posle izlaganja.

83 Rodger Baker, "The Emerging Obama Foreign Policy", *Stratfor*, February 16, 2009.

čime se obezbeđuje da je on direktno brifovan o pitanjima za ključnu globalnu multilateralnu organizaciju.

Državna sekretarka Hilari Klinton je sa svoje strane uvela novi okvir za formulisanje kratkoročnih, srednjeročnih i dugoročnih osnova za diplomatske i razvojne napore SAD – *Quadriennial Diplomacy and Development Review*. On je osmišljen veoma ambiciozno – da proceni ne samo globalne pretnje, izazove i mogućnosti za naredne dve decenije, pruži presek trenutnih pristupa SAD diplomatiji i razvoju i njihovom uzajamnom odnosu, izjasni se o sveukupnim ciljevima, specifičnim prioritetima i očekivanim rezultatima, nego i da ponudi preporuke o potrebnim strategijama, instrumentima i resursima, upravnim i organizacionim reformama koje će popraviti rezultate i efikasnost, merama za procenu uspeha; i napokon da se ostvari potpuna horizontalna saradnja i sinergija između ministarstava i agencija (eng. *whole-of-government approach*).⁸⁴ Ovaj dokument treba da rezultira institucionalnim promenama u Stejt departmentu i u njemu odgovornoj polu-nezavisnoj Američkoj agenciji za međunarodni razvoj (USAID), kao i da promeni ozbiljan decenijski disbalansa u finansiranju usled koga su vojne ali ne i civilne strukture imale resurse za ostvarivanje njihove međunarodne uloge. No ključno je što ovaj dokument treba da ponudi odgovor na pitanje *kako će SAD opredeliti svoje resurse i organizovati se na takav način da radi kooperativno sa drugim akterima, a da pri tome zadrži dovoljno slobode akcije da ostvaruje lidersku ulogu koju misle da treba da igraju?*⁸⁵

Treba potsetiti da je i u Bušovoj Nacionalnoj strategiji bezbednosti bio deklarativno zastupljen tzv. „3D koncept“ koji insistira na povezanosti diplomatije, bezbednosti i razvoja (eng. *defense, diplomacy, development*),⁸⁶ a da su planovi za jačanje civilnih agencija nauštrb vojnih

84 The Department of State's Quadrennial Diplomacy and Development Review, Washington D.C. July 10, 2009. Očigledna je paralela sa tradicionalnim dokumentom Ministarstva odbrane, Defense Department's Quadrennial Defense Review. Stejt department je pokrenuo i Inicijativu za globalno partnerstvo – Global Partnership Initiative koja se tiče prvenstveno javno-privatnog partnerstva, odnosno saradnje sa poslovnom zajednicom, nevladinim i multilateralnim organizacijama; videti na <http://www.state.gov/s/partnerships/>

85 Tumačenja direktorke za planiranje politike u Stejt deparatmentu, En Mari Sloter u: Spencer Ackerman, "State Depratment Project Signals Foreign Policy Shift", *Washinton Independent*, <http://washingtonindependent.com/64830/state-dept-project-signals-big-foreign-policy-change> 23/10/2009.

86 USA National Security Strategy, 2002.

počeli a se prave pri kraju Bušovog mandata, na čemu je radio jedini ministar kontinuiteta – ministar odbrane Gejts.⁸⁷ Stručnjaci koji se bave problemima razvoja veoma su razočarani što Obama ni posle devet meseci od dolaska na vlast nije našao osobu koja bi vodila Američku agenciju za međunarodni razvoj (USAID), te da stoga ideja o integrisanosti razvojne dimenzije u spoljnu politiku u ovoj administraciji za sada zvuči neuverljivo. Obama je međutim izdao naređenje da se pripremi studija o globalnoj razvojnoj politici koja bi trebala da prikaže pregled delovanja više od 60 vladinih agencija koje se bave nekom vrstom razvojnog delovanja SAD prema trećim zemljama. Izradu studije će nadgledati Nacionalni savet bezbednosti i Nacionalni ekonomski savet, odnosno general Džim Džouns i Lari Samers i očekuje se da će biti okončana u januaru 2010. godine.⁸⁸ Ona treba da signalizira da je Bela kuća ozbiljna u svom razmišljanju kako se SAD angažuje u radu sa siromašnim zemljama i kako promoviše globalni razvoj, uključujući snažniju i pametniju pomoć trećem svetu. Pitanje je samo kako će se ovi paralelni naponi na reformisanju spoljne i razvojne politike SAD od strane Obaminih saradnika u Beloj kući, Stejt departmenta i zakonodavne vlasti na kraju objediniti u osmišljavanju koherentne politike i efikasnog sprovođenja u veoma fragmentizovanom administrativnom sistemu koji po prirodi stvari nužno deluje po sistemu inercije.

No u nekim konkretnim pitanjima ostvarivanje saradnje tri aktera ključna za 3 D koncept – Stejt departmenta, Ministarstva odbrane i USAID – već sada se unapređuje. U vezi sa reformom sektora bezbednosti ove tri vladine institucije najpre su objavile zajednički dokument sa uputstvima za planiranje i primenu reforme sektora bezbednosti u drugim državama, a zatim su pripremljene i detaljne instrukcije za međuagencijsku procenu sektora bezbednosti kao jednog od prioriteta spoljnopolitičke i bezbednosne pomoći.⁸⁹

87 John J. Kruzel, “Gates Highlights Role of Diplomacy, Development in U.S. Foreign Policy“, op. cit., Robert M. Gates, A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age, *Foreign Affairs*, January/February 2009, online izdanje 20/12/2008

88 <http://www.modernizingforeignassistance.org/blog/2009/08/31/mfan-new-presidential-study-directive-on-global-development-an-unprecedented-step-forward-on-development/>

89 USAID, US Department of Defense, US Department of State, “Security Sector Reform“, February 2009; dostupno na <http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf> pristupljeno 20/10/2009; i “Guidance for the U.S. Government Interagency Security Sector Assessment Framework“, Draft, September 14, 2009.

ZAKLJUČAK

Izbor Baraka Obame za predsednika Sjedinjenih Američkih Država u mnogome prevazilazi prenos vlasti sa jedne na drugu stranku jer simbolizuje značajnu razliku u pogledu porekla i ličnog stila novog predsednika u odnosu na prethodnike, a naročito na Džordža V. Buša, kao i svojevrsnu smenu generacija. Da bi se već u ovoj ranoj fazi delovanja nove administracije mogla ponuditi procena u kojoj meri se Obamina spoljna politika razlikuje samo na nivou retorike a koliko po suštinskim promenama, analizirano je više elemenata koji utiču na njeno formulisanje. Spoljna politika određena je u velikoj meri ukorenjenim poimanjem spoljnog okruženja i sopstvene uloge u svetu u samom američkom društvu, kao i delovanjem drugih aktera na međunarodnoj sceni i nasleđenim stanjem. U ovom radu težište je na tumačenju programskih izjava samog Baraka Obame, konkretnim potezima Obamine administracije u odnosu sa drugim akterima, ograničenjima unutar samog američkog političkog sistema, kao i organizacionim promenama u i oko Stejt departmenta i Bele kuće, i započetim procesima sagledavanja stanja i formulisanja novih strateških okvira i zakonskih predloga.

Obamina retorika bez sumnje predstavlja veliku promenu u odnosu na stavove njegovog prethodnika u pogledu isticanja globalne međuzavisnosti, uvažavanja potrebe multilateralnog delovanja, i fokusiranja na stvari koje su zajedničke sa drugim akterima. Na planu konkretnih akcija, napušten je konfrontirajući stav karakterističan za prethodnu američku administraciju i politika prekida kontakata sa režimima koji se smatraju neprijateljskim – od Irana do Mijanmara, i stavljeno do znanja da će Obamina administracija snažno podsticati sukobljene strane da tragaju za rešenjima – od Bliskog istoka do Bosne i Hercegovine. Obamino predstavljanje sopstvene spoljne politike kao pragmatične izgleda podrazumeva napuštanje Bušovog intervencionističkog pristupa prema određenim nedemokratskim režimima, gde se na razne načine veoma aktivno radilo na njihovom rušenju.

Važna promena je odustajanje od Bušovog plana za postavljanja raketnog i radarskog sistema u Poljskoj i Češkoj i pozivi za jačanje saradnje Rusije i NATO, a što je u službi ostvarivanja širih Obaminih planova i prioriteta kao što su saradnja sa Rusijom na ograničavanju nuklearnog naoružanja ove dve zemlje, stavljanju pod kontrolu nuklearnih ambicija nestabilnih zemalja, i okončanje ratova u Iraku i Avganistanu. U predizbornoj kampanji naglašeno premeštanje fokusa sa rata u Iraku na Avganistan u praksi se sprovodi jasnijim povezivanjem sa situacijom u Pakistanu, snažnijim uključivanjem civilne

dimenzije i angažmana sa lokalnim akterima, dok je obim prelaska sa Bušovog defanzivnog na ograničeni ofanzivni nastup još pod znakom pitanja.

Za značajniju promenu formulisanja i sprovođenja spoljne politike ograničenja predstavljaju šarenolikost opredeljenja i interesa članova Kongresa (uključujući unutar same Demokratske stranke), koji se sporo usaglašavaju i još sporije pomeraju agendu, nasleđeni zakoni i organizaciona struktura administracije, uključujući slabost Stejt departmenta u odnosu na Ministarstvo odbrane, mnoštvo agencija sa konfliktnim mandatima, i priroda američke administracije u smislu mogućnosti izbora rukovodećih kadrova i sporosti njihovih imenovanja. U Kongresu, Stejt departmentu i samoj Beloj kući započete su izrade novih zakonskih predloga, strateških pregleda i formulisanja neophodnih instrumenata, resursa, upravnih i organizacionih reformi koji treba da pojačaju efikasnost američkog spoljnopolitičkog i razvojnog angažovanja u kontekstu izazova XXI veka, koncepta 3D – jedinstava diplomatije, odbrane i razvoja, i ostvarivanje horizontalne koordinacije i sinergije delovanja desetina i desetine vladinih agencija u ovim oblastima (*whole-of-government approach*). Radi se o dugoročnijem procesu sa neizvesnim rezultatima u pogledu mogućnosti ostvarivanja koherentne politike s obzirom na broj aktera i na paralelizam u sagledavanju ovih problema od strane Bele kuće, Stejt departmenta i Kongresa.

Istovremeno, globalna ekonomska kriza generirana neodgovornim ponašanjem bankarskih krugova i regulatornih tela u SAD pojačala je sumnje u američki model kapitalizma, što zajedno sa nestabilnim dolarom predstavlja prepreku za dalje američke pretenzije na globalnu hegemoniju. Umesto agresivne promocije jednog modela ekonomije i političkih vrednosti, dominiranja i *hard power*, Obama očito prihvata koegzistenciju različitih modela, pregovore i *soft power*, odnosno namerava da ih kombinuje u tzv. *smart power*. On je podigao neka ranija ideološka ograničenja za finansiranje određenih programa Ujedinjenih nacija, isplatio dugovanja ovoj organizaciji i nagovestio značajniji angažman ulaskom u Savet za ljudska prava UN. No na kakav način će američka administracija u praksi delovati u skladu sa neprestanim Obaminim naglašavanjem globalne povezanosti, naročito sudbine SAD i zemalja u razvoju, biće moguće procenjivati na osnovu daljih konkretnih poteza vezanih za odnos prema međunarodnom pravu i normama, intervencionističku politiku, i eventualne reforme institucija preko kojih se sprovodi globalna koordinacija ili upravljanje procesima. Još uvek je nejasno da li odnosno u kojoj meri će Obama napustiti tradicionalno poimanje spoljne politike od strane američkog društva

zasnivano na ideji o moralnom vođstvu i izuzetnosti SAD, na osnovu koje se odbijalo postojanje i najmanjeg ograničavanja spoljnopolitičkih i bezbednosnih opcija, odnosno uspostavljanje jasnih kriterijuma za akciju koji bi se mogli generalno primenjivati.

Pored pitanja efikasnosti nove politike, ključno je da li Obama želi da upravlja tranzicijom sa unipolarnog na multipolarni svet, ili samo da američko vođstvo ostvaruje novim kooperativnijim sredstvima, brojnijim kontaktima sa širim krugom međunarodnih aktera, koristeći više G8, G20, UN, NATO, Organizaciju Američkih Država... Za sada je izvesno da postoji izvesna promena percepcije u sagledavanju ostatka sveta iz Vašingtona, da Obama nastoji da obnovi legitimitet američkog globalnog vođstva - diplomatskog, vojnog, moralnog, uključujući ostale aktere u saradnju, i da nudi sliku razumne i realnije Amerike.

LITERATURA

1. Abrams, Elliot, "Detenete and the Bunker", *Weekly Standard*, October 12, 2009, Internet: <http://www.cfr.org/publication/20347/>
2. Ackerman, Spencer, "State Department Project Signals Foreign Policy Shift", *Washington Independent*, Internet: <http://washingtonindependent.com/64830/state-dept-project-signals-big-foreign-policy-change>
3. Arquilla, John, *Worst Enemy: The reluctant transformation of the American Military*, Ivan R. Dee, Chicago, 2008.
4. Baker, Rodger, "The Emerging Obama Foreign Policy", *Stratfor*, February 16, 2009.
5. Balz, Dan and Cohen, John, "U.S. deeply split on troop increase for Afghan war; Less support for Obama", *Washington Post*, October 21, 2009.
6. Bohan, Caren and Eckert, Paul, "Obama, China's Yang urge steps on world economy", *Reuters*, March 12, 2009.
7. Casa, Gustavo de las, "Barack von Metternich", *Foreign Policy*, July-August 2009, p. 28.
8. Colin I. Bradford and Johannes F. Linn, "Is G-20 Summit a Step Toward a New Global Economic Order?", *Brooking Policy Brief Series*, No. 170, October 29, 2009.
9. Dombey, Daniel, "Clinton clashes with Israelis over settlers", *Financial Times*, June 18, 2009.

10. Durđević-Lukić, Svetlana, „Kraj iluzije o dobrom hegemonizmu“, *Helsinška povelja*, god. XI, br. 97-98 (jul-avgust 2006), str. 30-34.
11. Durđević-Lukić, Svetlana, „Razvojna pomoć kao element spoljne politike SAD posle 11. septembra 2001. godine“, u: Dragan Đukanović (prir.), *Saveremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, IMPP, Beograd, 2008, str. 437-464.
12. Durđević-Lukić, Svetlana, “The Role of Military in the Establishment of Democratic and Effective Governance: the U.S. Approach“, *Međunarodni problemi*, Vol. 60, No. 1, 2008, pp. 7-30.
13. Durđević-Lukić, Svetlana i Joksimović, Aleksandra, „Posle izbora u SAD: Kakva promena je moguća?“, *Međunarodna politika*, Vol. LIX, No. 1132 (decembar 2008), pp. 21-31.
14. Fever, Peter, “Obama’s military problem is getting worse”, *Foreign Policy* website, 21/10/2009. <http://shadow.foreignpolicy.com/blog/2195>
15. Friedman, George and Bhalla, Reva, “The U.S. Challenge in Afghanistan”, *Stratfor*, 20/10/2009, Internet: http://www.stratfor.com/weekly/20091020_us_challenge_afghanistan
16. Friedman, George, “Nobel Geopolitics”, *Stratfor*, October 12, 2009; Internet: http://www.stratfor.com/weekly/20091012_nobel_geopolitics?utm_source=GWeeklyS&utm_medium=email&utm_campaign=091012&utm_content=readmore
17. Fukuyama, Francis, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven and London, 2006.
18. Gaddis, John Lewis, *Surprise, Security and the American Experience*, Harvard University Press, Cambridge, MA and London, England, 2004, pp. 77-78.
19. Gates, Robert M, A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age, *Foreign Affairs*, January/February 2009, online izdanje 20/12/2008.
20. Gerstein, Josh, “Obama: End abortion politicization”, Internet: <http://www.politico.com/news/stories/0109/17898.html>
21. Haas, Richard, “The world that awaits”, *Newsweek*, 3 November 2008
22. Haass, Richard N. “A Different Regime Change in Iran”, Op-Ed, *Financial Times*, October 13, 2009.

23. Hadiz, Vedi R., "Introduction", in: Vedi R. Hadiz (ed.), *Empire and Neoliberalism in Asia*, London, 2006, pp. 1-13.
24. Hamilton, Lee H., "Americas Defensive Strategy", Woodrow Wilson Center, June 1st, 2009.
25. Hodgson, Godfrey, "Barack Obama's World", *Open Democracy*, 16/7/2009.
26. Hodgson, Godfrey "Barack Obama's great test", *OpenDemocracy*, September 30, 2009.
27. Isacson, Adam and Ball, Nicole, "U.S: Military and Police Assistance to Poorly Performing States", in: Nancy Birdsall, Milan Vaishnav, Robert L. Ayres (Eds), *Short of the Goal: U.S. Policy and Poorly Performing States*, Center for Global Development, Washington D.C., 2006, pp. 412-460.
28. Kagan, Robert, *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, 2003.
29. Kamen, Al, "Last Year's Historic Election Becomes This Summer's Page-Turner", *Washington Post*, August 10, 2009.
30. Kaplan, Robert D., "A Gentler Hegemony", *Washington Post*, December 17, 2008, p. A17.
31. Krepinevich, Andrew F., "The Pentagon's Wasting Assets", *Foreign Affairs*, July-August 2009, pp. 18-23.
32. Kruzal, John J., "Gates Highlights Role of Diplomacy, Development in U.S. Foreign Policy", *American Forces Press Service*, Washington, July 16, 2008.
33. Kupchan, Charles A., "NATO: A Strategic Concept for Transatlantic Security", Statement before the Foreign Relations Committee, US Senate, October 22, 2009.
34. Mandelbaum, Michael, *The Case for Goliath: How America Acts as the World's Government in the 21st Century*, Public Affairs, New York, 2005.
35. Marcus, Ruth, "Change We Can't Believe In?", *Washington Post*, August 12, 2009.
36. Naim, Moizes, "Minilateralism – The magic number to get real international action", *Foreign Policy*, July-August 2009, pp. 135-6.
37. Napolitano, Janet "Common Threat, Collective Response: Protecting Against Terrorist Attacks in a Networked World", *Council on Foreign Relations*, New York, July 29, 2009.

38. Noetzel, Timo and Schreer, Nejmain, "Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic peace and the process of strategic change", *International Affairs*, Vol. 85, No. 2, 2009, pp. 211-216.
39. Obama, Barack, "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, July/August 2007.
40. Patrick, Stewart and Brown, Kaysie, *The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DoD's Expanding Role*, Center for Global Development, Washington D.C., 2007.
41. Reid, Robert H., "US troops to stay in Iraqi cities after June", *Associated Press*, December 14, 2008.
42. Reljić, Dušan, „Zapadni Balkan u trouglu SAD-EU-Rusija“, *Međunarodna politika*, Vol. LX, br. 1134 (april-jun 2009), str. 17-25.
43. Robertson, Campbell and Farrell, Stephen, "Pact, Approved in Iraq, Sets Time for U.S. Pullout", *New York Times*, November 17, 2008.
44. Rodgers, David, and Dimascio, Jen, "President Obama's agenda gets lift with F-22 win", *Politico*, July 21, 2009, Internet: <http://www.politico.com/news/stories/0709/25246.html>.
45. Shifer, Michael, "Obama's Honduras Problem – The United States and Latin America After the Coup“, *Foreign Affairs*, August 24, 2009, Internet: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65389/michael-shifter/obamas-honduras-problem>
46. Singer, P. W., "Outsourcing War“, *Foreign Affaris*, Vol. 84, No. 2, March/April 2005, pp. 119-132.
47. Slaughter, Anne-Marie, "America's Edge: Power in the Networked Century“, *Foreign Affairs*, January/February 2009.
48. Socor, Vladimir, "Medvedev Exploits Past-Oriented Nationalism in Belgrade“, *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, October 27, 2009, Internet: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=35654&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=fa69e1104d
49. Wilson, Scott and Kamen, Al, 'Global War on Terror' Is Given New Name, *Washington Post*, March 25, 2009; p. A04.
50. Zeleny, Jeff, "Health Issue Fails to Ignite Obama's Web“, *New York Times*, August 15, 2009.

DOKUMENTI I SAOPŠTENJA

51. “Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance“, October 1, 2009, Congressional Research Report RS21922.
52. Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, William J. Perry, Chairman, James R. Schlesinger, Vice-Chairman, May 6, 2009.
53. *Foreign Assistance Revitalization and Accountability Act* (S. 1524), July 28, 2009.
54. Global Partnership Initiative, Internet: <http://www.state.gov/s/partnerships/>
55. “Guidance for the U.S. Government Interagency Security Sector Assessment Framework“, Draft, September 14, 2009.
56. *Initiating Foreign Assistance Reform Act* (H.R. 2139), April 28, 2009.
57. “Mideast Peace Requires Taking Risks, Rice Tells Israelis“, 22 October 2009, Internet: <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2009/October/20091022113256esnamfuak0.5249445.html&distid=ucs>
58. “Myanmar’s Suu Kyi supports US policy of engagement“, *Associated Press*, October 30, 2009.
59. Obama’s remarks After the Trilateral Meeting with the U.S., Afghanistan, and Pakistan, May 2009; Internet: http://www.cfr.org/publication/19340/obamas_remarks_after_the_trilateral_meeting_with_the_us_afghanistan_and_pakistan_may_2009.html.
60. Secretary General proposes a new beginning in NATO—Russia relations, 18 September 2009, Internet: [http://www.nato.int/cps/en/SID-56D99ED0-BB98E7B5/natolive/news_57631.htm?Pristupljeno 02. 10. 2009.](http://www.nato.int/cps/en/SID-56D99ED0-BB98E7B5/natolive/news_57631.htm?Pristupljeno%2010.10.2009)
61. The Joint Understanding for the START Follow-on Treaty, Office of the Press Secretary, White House, July 6, 2009.
62. *United States National Security Strategy*, Washington D.C., September 2002.
63. USAID, US Department of Defense, US Department of State, “Security Sector Reform“, February 2009.
64. US-China Strategic and Economic Dialogue, Internet: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-On-Bilateral-Meeting-With-President-Hu-Of-China

Svetlana Đurđević-Lukić

**FOREIGN POLICY OF THE BARAK OBAMA ADMINISTRATION:
A NEW RHETORIC OR A NEW COURSE?**

ABSTRACT

The author analyses the foreign policy of the United States during the first nine months of the new administration. The assessment takes into consideration President Barak Obama's programme and statements, concrete actions in bilateral and multilateral arenas, emerging proposals for the organizational and legislative changes within relevant departments, as well as the legacy of previous administration, constraints related to the political and administrative system and to traditional self-perception of the role of United States in world affairs. Obama's rhetoric and style are substantially different from its predecessor, as he emphasizes global interdependence and necessity for focusing on common interests. So far, diplomatic solutions are prioritized over regime change and force. It is still unclear whether Obama wants to manage transition from uni-polar to multi-polar world, or only to legitimize American exceptionalism by consulting with broader range of actors.

Key words: United States, Barack Obama, foreign policy, interventionism, State Department, Congress, USAID, UN, EU, NATO