

MEĐUNARODNI ODNOSI

RADOVAN VUKADINOVIĆ

MEHANIZAM DONOŠENJA VANJSKOPOLITIČKIH ODLUKA U SAD

S obzirom na globalni opseg današnje vanjskopolitičke djelatnosti SAD, velik broj različitih međudržavnih veza i sve tješnju povezanost vanjske politike s unutrašnjom, mehanizam vanjskopolitičkog odlučivanja značajan je element u pokušajima da se shvati vanjska politika Sjedinjenih Država. Dug put od izolacionizma, preko regionalnih ekspanzija, pa do današnje globalne pozicije supersile, što ga je dosad prošla američka vanjska politika, zasnivao se na procesu stvaranja brojnih vanjskopolitičkih odluka u različitim situacijama i pod utjecajem različitih kreatora, koji su u svakoj prilici udarali vlastiti pečat na važne vanjskopolitičke poteze. Zbog veličine SAD, njihova mjesta u međunarodnim odnosima i globalnih mogućnosti djelovanja, ti nacionalni potezi SAD često su izazvali značajna pomjeranja u ukupnosti međunarodnih odnosa.

Međutim, unatoč tom sve značajnijem američkom djelovanju u smjeru širokog imperijalnog odlučivanja, formalni okviri donošenja vanjskopolitičkih odluka ostali su godinama neizmijenjeni. Trajnost ustavom zacrtanih odredbi koje se odnose na vanjsku politiku, bez obzira na sve inovacije sadržaja akcije i nove smjerove angažmana koji su kvalitativno izmijenili američke pozicije u svijetu, svakako je značajna karakteristika američkog političkog sistema. Istodobno, za razliku od veoma preciznih odredaba o organizacionoj bazi, oblicima i ciljevima unutrašnje politike, američki je ustav u naznaci vanjskopolitičkih prava federacije bio veoma sumaran, nedovoljan i dvosmislen.

Prema nekim američkim autorima¹ ta namjerna sumarnost u pogledu naznaka vanjskopolitičkih prava i dužnosti federacije nije nikako slučajna i otkriva tendenciju izbjegavanja detaljnog propisivanja ovlaštenja federalnih organa. Kada je bilo nemoguće istodobno ograničavati silu u internim relacijama i pledirati za stvaranje snažnih agencija i autoriteta u vanjskopolitičkom djelovanju, autori američkog ustava odlučili su se za osnovno naznačivanje prava federacije, što je s obzirom na tadašnji stupanj vanjskopolitičkog angažmana SAD potpuno zadovoljavalo političku praksu.

¹ P. Seabury, *Power, Freedom and Diplomacy: The Foreign Policy of the United States of America*, New York 1963., str. 195.

Točno naznačena prava, koja prema ustavu ulaze u nadležnost federacije i samim su tim automatski isključena iz nadležnosti pojedinih američkih država, svode se na:

1. pravo sklapanja međudržavnih ugovora,
2. objavu rata,
3. organizaciju diplomatske službe.

Međudržavni ugovori mogu biti stvarni isključivo akcijom federalnih organa, a nakon ratifikacije oni postaju najviši zakoni zemlje. Komanda nacionalnom armijom u rukama je predsjednika SAD, koji je istodobno vrhovni komandant oružanih snaga i može slobodno i posve samostalno odlučivati o njihovoj upotrebi. Međutim, pravo najave rata nalazi se u djelokrugu akcije Kongresa, isto tako kao i objava prestanka rata. Predsjednik SAD uz privolu i savjet Senata može pregovarati o sklapanju međudržavnih ugovora, a ima i pravo slanja i primanja ambasadora.

To su ukratko osnovni vanjskopolitički okviri akcija koje se odnose na vanjsku politiku, a američkim ustavom prenesene su isključivo na federalne vlasti. Samim tim i kompletna vanjska politika, počevši od njena stvaranja pa do formalnih poteza, striktno je u rukama federalnih vlasti, i na tom polju ne ostavlja se nikakva mogućnost zadiranja država u točno naznačene kompetencije federacije.

Ipak, bez obzira na te sumarne, ali točno zacrtane odredbe o akterima vanjskopolitičkog djelovanja i njihovim nadležnostima u američkom sistemu gdje je disperzija sile, odnosno političkih akata, veoma velika i gdje je predsjednički sistem istodobno razvijen kao najsnažnija institucija, do zadiranja u nadležnosti pojedinih organa vlasti dolazi unutar samog mehanizma stvaranja vanjskopolitičkih odluka. Iako se predsjednički sistem relativno autonomne akcije na polju vanjske politike u posljednje vrijeme jako razvio zahvaljujući brojnim domaćim i unutrašnjim problemima, a isto tako i nekolicini autoritativnih predsjednika koji su posebno utisnuli pečat stvaranju nezavisnih vanjskopolitičkih odluka, još su mogući sporovi osobito u onim pravima koja dijele predsjednik i Kongres.²

Pravo slanja i primanja ambasadora, stavljeno isključivo u nadležnost predsjednik, postepeno se pretvorilo u značajno vanjskopolitičko sredstvo ne samo formalne realizacije međudržavnih odnosa, nego isto tako i planiranja i iniciranja važnih međudržavnih veza, i tu Kongres nema mogućnosti da utječe na akcije predsjednika.

Na polju vojnih akcija predsjednik SAD, koji je istodobno i vrhovni komandant svih američkih oružanih snaga s pravom samostalnog odlučivanja, nailazi ipak na stanovita limitiranja, budući da o objavi rata odlučuje Kongres. U dosadašnjoj američkoj vanjskopolitičkoj praksi bilo je mnogo slučajeva kad su se predsjednici potpuno koristili svojim pravom komandiranja, angažirajući američke vojne snage u akcijama vojnog karaktera, ne osvrćući se na formalno deklariranje rata pa ni na kritike Kongresa.

U 19. i 20. stoljeću takvih je akcija bilo više od stotinu, i američke vojne snage, djelujući striktno po ovlaštenju predsjednika SAD, bile su angažirane u vojnim akcijama bez prethodne sankcije Kongresa. U toku

² S. Hoffmann, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Policy*, New York 1968., str. 253.

prvoga svjetskog rata, 1917., predsjednik Wilson naoružao je američke, tada još izrazito neutralne, brodove i pripremio ih za borbu s Njemačkom. U toku korejskog rata, u kome je poginulo više Amerikanaca nego u godinama prvoga svjetskog rata, po odluci predsjednika vođene su ratne operacije, proglašene za »policijsku akciju«, ponovo bez objave rata, odnosno sankcije Kongresa.³

To slobodno raspolaganje vojnom silom, koja danas ima goleme mogućnosti globalnog djelovanja, čini američki predsjednički sistem snažnom političkom institucijom zasnovanom na mogućnosti pune realizacije sile. Iako Kongres ima priliku da istražuje i izglasava odgovarajuće fondove na kojima se ta sila zasniva, ipak ovlaštenja ne idu tako daleko da bi mogla bitnije smanjiti predsjednički monopol u odlučivanju.

U tom specifičnom odnosu ovlaštenja predsjednika SAD i Kongresa, upravo s obzirom na dinamiku vanjskopolitičkog djelovanja SAD i znatnog proširenja američkih angažmana, uloga je Kongresa u toku godina osjetno slabila. Za američke revolucije kontinentalni Kongres djelovao je kao neko ratno vijeće i strateško tijelo⁴. Kasnije, zbog svoga sastava i heterogenih interesa, Kongres je usporedio s brzim tempom jačanja američkih međunarodnih pozicija gubio mogućnost praćenja vanjske politike i donošenja mjera koje bi ozbiljnije ograničavale predsjednički sistem odlučivanja.

Ipak, pogrešno bi bilo misliti da je odnos izvršne i zakonodavne vlasti u svim fazama bio u znaku konfrontacije, ili da je izvršna vlast nastojala realizirati svoju politiku isključivo između oštre osude Kongresa i umjerenog ekvilibriranja, što bi trebalo da administraciji osigura odobravanje te politike. Sloboda vojnog djelovanja, gotovo potpuni monopol u predsjedničkim rukama, u vrijeme pojačanog svjetskog angažmana Amerike omogućilo je realizaciju najvažnijih vanjskopolitičkih ciljeva bez posebnog osvrtnja na Kongres i njegove prigovore.

Istodobno, ni američki Kongres nije pokazao veliku odlučnost u sprečavanju donošenja nekih vanjskopolitičkih mjera za koje se moglo očekivati da će mnogo teže uspjeti. Istina, Kongres je odbio ratifikaciju Versailleskog ugovora, čime je otpala mogućnost američkog ulaska u Ligu naroda, ali taj korak, koliko se god činio značajnim, nije bitnije utjecao na američku vanjsku politiku, pa ni na izazivanje većih političkih kriza. Prije svega, najviši krugovi američkog političkog i privrednog života nisu bili zainteresirani za realizaciju Wilsonova projekta koji se, tada smatrao prilično idealističkim. I opozicija Kongresa bila je u posljednjoj godini Trumanove ere pretežno diskusione, a ne akcione naravi, i nije snažnije utjecala na izmjenu općeg smjera vanjske politike SAD.

U godinama hladnog rata Kongres je kao snažno sredstvo političkog pritiska ponekad djelovao na predsjednika da poduzme brže korake i ostvari politiku koja se Kongresu činila jedino prihvatljivom. U vrijeme stanovitog kolebanja oko Marshallova plana i prilične opreznosti s kojom je izvršna vlast promatrala razvoj evropske situacije, Kongres je izvršio

³ P. Seabury, *Power, Freedom and Diplomacy* ... op. cit., str. 203.

⁴ P. Seabury, *ibid.*, str. 209.

⁵ E. Van der Beugel, *From Marshall Plan to Atlantic Partnership*, New York 1966., str. 116.

značajnu presiju na Trumanov kabinet, zahtijevajući brže i odlučnije djelovanje na stvaranju jedinstvenog plana koji će ubrzati obnovu Zapadne Evrope, ojačati njezine pozicije prema Istoku i još tješnje povezati to važno područje sa SAD.

Bez obzira na promjene osoba predsjednika, taj sistem odnosa na relaciji izvršna vlast — zakonodavna vlast bitnije se nije mijenjao. Svaki kabinet točno zna do kojeg stupnja može računati na podršku Kongresa, i koje mjere može samostalno poduzeti bez traženja odobrenja, pa čak i podrške Kongresa. Isto tako poznata su i polja⁶ gdje su interesi Kongresa davno precizirani i gdje bi svaka inovacija mogla izazvati ozbiljne komplikacije u odnosima prema predsjedničkom kabinetu. Smatra se npr. da se upravo zbog kongresne politike priznanje NR Kine i vraćanje kineskog mjesta u UN ne može ubrzati, jer nijedan kabinet ne želi prebrzo donijeti odluku o tom pitanju, uvjeren da bi se Kongres svojom većinom tome suprostavio.⁷

Sve te teškoće u odnosima izvršne vlasti i Kongresa nisu ipak imale odlučnog značenja u poslijeratnom stvaranju vanjske politike SAD. Najznačajnije odluke, osobito u godinama hladnog rata, naišle su na odobravanje Kongresa, a američki predsjednici znali su isto tako stvoriti situacije u kojima je tu podršku Kongres automatski davao, omogućujući da se stvori jedinstvena politika SAD iza koje stoji i izvršna vlast i Kongres kao najviše predstavničko tijelo.

Kad su pojedini predsjednici bili posebno zainteresirani za podršku Kongresa u svom vanjskopolitičkom djelovanju, i zbog unutrašnjih i zbog vanjskopolitičkih razloga, pronašli su sredstva da tu podršku i dobiju.

U prvom redu u svim kriznim situacijama, koje su velikim dijelom bile zasnovane na prethodno pripremljenom terenu i na isticanju hitnosti donošenja mjera, Kongres nije odbio podršku. Rezoluciju o obrani Formoze iz 1955., tzv. Eisenhowerovu doktrinu o Bliskom istoku iz 1957. i rezoluciju o krizi u povodu incidenta u tonkinškom zaljevu iz 1964. Kongres je sankcionirao, čime je bilo veoma olakšano djelovanje administracije. Uz pomoć tzv. nacionalnog jedinstva i podrške Kongresa kao izraza tog jedinstva bilo je mnogo lakše djelovati u međunarodnim odnosima, a isto tako i na unutrašnjopolitički razvoj.

Ističući američke vitalne interese i opasnosti koje im prijete u nekim situacijama izvršna vlast također može relativno lako dobiti podršku Kongresa kad je to potrebno. Ukazivanje na opasnost za SAD ili namjerno preuveličavanje vojne snage druge sile pokazalo se dosad kao vrlo praktično i efikasno sredstvo djelovanja na Kongres. Zbog toga što je često riječ o informacijama koje se ne mogu provjeriti ni izravno komparirati

⁶ Osim protivljenja prijemu NR Kine u UN Kongres se posebno suprotstavlja većem američkom angažiranju na planu pružanja pomoći inozemstvu. Vidjeti o tome detaljnije: J. B. Martin, *Overstaken by Events*, New York 1966., str. 472—473.

⁷ Nixonovi pokušaji da se djelomično izmijeni to stanje također su veoma polagani i oprezni, upravo zbog unutrašnjih razloga. Ibiopolarna suradnja sa SSSR-om svakako utječe na američku opreznost, ali još uvijek nedefinirana gledišta Kongresa o mogućnosti priznanja Kine zahtijevaju veoma delikatno sondiranje terena.

na bazi dostupnih podataka, kongresmeni mnogo lakše podupiru politiku predsjedničkog, kabineta, duboko uvjereni u ispravnost poduzimanja svih mjera kojima je cilj jačanje vitalnih interesa SAD.

Ali ta suglasnost Kongresa, koja se može dobiti gotovo u svim najvažnijim momentima, ipak zahtijeva prilično vremena i snaga za objašnjavanje situacije i predlaganje mjera. U pojedinim situacijama, zbog bitnosti odlučivanja⁸ ili, često zbog pretpostavke da pristanak Kongresa nije ni potreban, ili da će biti dobiven kasnije, predsjednik inicira važne vanjskopolitičke mjere bez prethodne kongresne sankcije. Obavještavajući utjecajne kongresmene, predstavnike vlastite i opozicione partije, predsjednički kabinet donosio je u mnogim takvim situacijama veoma važne političke odluke posve samostalno. Trumanova odluka o akciji u Koreji, o slanju trupa u Evropu, zatim Eisenhowerova vojna intervencija u Libanonu, Kennedyjevo rješavanje berlinske krize i dviju kubanskih kriza, te Johnsonovo slanje trupa u San Domingo neki su od primjera kada su donošene samostalne vanjskopolitičke odluke bez prethodne konzultacije s Kongresom⁹.

Kongres dakle može biti upotrijebljen kao veoma značajan instrument izražavanja šireg političkog mijenja, koje podupire američku politiku u svijetu, zbog internih razloga ili radi naglašavanja jedinstva prema protivniku. U trenucima kad je administracija jedinstvena u pogledu poduzimanja važnih vanjskopolitičkih poteza, bilo da je posrijedi potreba brzog reagiranja u kriznoj situaciji bilo vlastita ocjena o nužnosti hitne američke intervencije, izvršna vlast donosi odluku o akciji ne obazirući se na Kongres.

Osim toga specifičnog odnosa između izvršne i najviše zakonodavne vlasti u tom opsežnom i veoma razgranatom sistemu donošenja vanjskopolitičkih odluka na različitim nivoima postoji široka disperzija mogućih aktera, te je ponekad teško ustanoviti izvor inicijative za poduzimanje neke akcije. Ako bismo pokušali naznačiti osnovne nivoe vanjskopolitički angažiranih grupa, možemo tvrditi da se fokus američkog odlučivanja na polju vanjske politike nalazi između predsjednika i njegovih najbližih političkih suradnika i saveznika; kongresnih lidera; izvršne birokracije i niza različitih interesnih grupa, u ime kojih specijalni lobisti djeluju u određenim okolnostima, zahtijevajući donošenje vanjskopolitičkih odluka u skladu s njihovim interesom.

Slikovito prikazujući fluidnost vanjskopolitičkih akcija i čitav sistem američkog djelovanja, koji je za razliku od nekih izrazito lančanih čvrsto centraliziranih i hijerarhijskih sistema stvaranja vanjskopolitičkih akcija orijentiran mnogo više na samostalnije djelovanje pojedinih organa vlasti i agencija, neki američki autori ističu da se američka vanjska politika

⁸ Državni sekretari D. Acheson i J. F. Dulles dali su veoma zanimljivu statistiku o vremenu što su ga proveli u diskusijama, objašnjenjima i raspravama s Kongresom. Prema tvrdjenju obojice bivših sekretara gotovo šestina njihova ukupnog radnog vremena otpala je na tu vrstu političkog djelovanja, što naravno nije prihvatljiva u svim situacijama, osobito kad se pojavi potreba donošenja brzih odluka. A Citizen Looks at Congress, New York 1957.

⁹ Detaljnije o tim potezima vidjeti:
S. Hoffmann, Gullivers Troubles... op. cit., str. 264—266.

stvara u nizu koncentričnih krugova¹⁰. Razumljivo, zbog čvrsto postavljene značajne kompetencije predsjednika svi ti koncentrični krugovi imaju ipak sekundarno značenje, i u najvažnijim pitanjima u pravilu su podređeni predsjedničkom sistemu odlučivanja.

Predsjednik SAD na vrhu je koncentričnog kruga, okružen izvršnim organima koji stvaraju svakodnevnu američku vanjsku politiku: State department, departman obrane i Centralna obavještajna agencija. Nakon tih najznačajnijih dijelova složenoga američkog mehanizma dolaze ostale operativne agencije kao: Agencija za međunarodnu pomoć (AID), Informativna agencija Sjedinjenih Država (USIA), Agencija za naoružanje i kontrolu (ACDA), Korpus mira, a zatim ministarstva trgovine, pomorstva, poljoprivrede, komisija za atomsku energiju i dr. koji se također zajedno s nizom drugih službenih i poluslužbenih agencija uklapaju u široki krug vanjskopoličkih aktera.

1. Američki predsjednik po tradiciji i po ustavnim odredbama zauzima posebno mjesto u stvaranju vanjske politike SAD. Predsjednik Truman imao je pravo kada je tvrdio: »Ja stvaram američku vanjsku politiku«,¹¹ a prema pisanju Kennedyjevih biografa, bez obzira na čitav niz utjecajnih osoba iz kruga Kennedyjeve administracije, on je bio »izvor svih ideja, inicijativa i imaginacija vanjske politike.«¹² Dinamika međunarodnog života i veoma osjetljiv položaj super sile, što ga danas zauzima SAD, još više komplicira vanjskopoličku djelatnost i zbog toga automatski omogućuje da predsjednik bude sve više »jedinostveni organ nacije u njenim vanjskim odnosima i jedini formalni predstavnik prema stranim nacijama.«¹³ Uspostavljajući odnose s novim državama, sklapajući međudržavne ugovore, posebno one koji ne zahtijevaju odobrenje Senata, i odabirući najviše kadrove diplomatske službe predsjednik SAD je opskrbljen značajnim vanjskopoličkim prerogativima, što sve zajedno, povezano s njegovim isključivim pravom slobodnog raspolaganja vojnom silom, otvara gotovo neograničene mogućnosti djelovanja. Fragmentacija različitih organa, tijela i agencija ne smeta predsjedniku da samostalno procjenjuje vanjskopoličku situaciju i da na osnovi vlastitih zaključaka donosi važne vanjskopoličke odluke. Konačno pravo odlučivanja američkom političkom sistemu čvrsto je preneseno na predsjednika koji je, »po logici i po zakonu iznad svih agencija, svih personalnih sistema i štabova.«¹⁴

Specifična američka dipolarnost političkog sistema, u kome ne postoje striktno granice između dviju partija, također omogućuje predsjedniku da stvara ad hoc većinu i da prije svega nastoji osigurati suglasnost u određenim situacijama. To se posebno odnosi na akcije u vanjskoj politici, koja je, prema riječima predsjednika Kennedyja, zauzela primat pred unutrašnjom politikom jer: neuspjela »unutrašnja politika može nas

¹⁰ R. Hilsman, *To Move a Nation*, New York 1967., str. 7.

¹¹ Cit. prema L. E. Koenig, *The Chief Executive*, New York 1964., str. 211.

¹² A. Schlesinger, *A Thousand Days* New York 1965., str. 426.

¹³ M. H. Armacost, *The Foreign Relations of the United States*, Belmont 1969., str. 96.

¹⁴ Testimony of R. E. Neustadt in U. S. Senate Committee on Government Operations, Administration of National Security, Hearings, Washington 1965., str. 79.

potpuno poraziti, ali vanjska politika može nas ubiti.«¹⁵ S tim u vezi karakteristično je da svaki američki predsjednik sve više svoga vremena posvećuje vanjskoj politici, i da će mnogo lakše prihvatiti neuspjeh na unutrašnjem nego na vanjskom planu.

Posebna uloga predsjednika očituje se u nekim inovacijama sredstava kontaktiranja i sve većem isticanju vlastite odgovornosti za poduzete mjere. U vrijeme kubanske krize Kennedy je samostalno odlučio s kim će se savjetovati, čije će sugestije prihvatiti, kako će se usmjeriti sredstva masovnih komunikacija i koje će brodove vratiti s oceana. On je u toj kriznoj situaciji pronašao i mogućnosti neposrednijeg kontaktiranja sa sovjetskim liderima putem tzv. hot-line i korespondencije, čime je osjetno bio prevladan niz ustaljenih struktura komuniciranja između lidera dviju najvećih zemalja.¹⁶

Kao vrhovni komandant vojnih snaga predsjednik je posebno zainteresiran za praćenje kriznih situacija, kad se ukrštaju interesi supersila ili kad se smatra da su ugroženi američki vitalni interesi. U tim situacijama on ne može izbjeći detaljno praćenje razvoja događaja i, u slučaju potrebe, donošenje brzih odluka.

Osim tih neposrednih mogućnosti akcije američki predsjednik može neposredno utjecati na mnoge agencije koje se bave vanjskopolitičkom djelatnošću, u prvom redu na State department i ministarstvo obrane. Postavljajući ljude s kojima je osobno ili politički povezan on može kasnije utjecati na njihov rad, a kada nije zadovoljan efikasnošću pojedinih tijela, može samostalno formirati grupe ili delegirati savjetnike za bolju koordinaciju. U svakom slučaju upravo zbog golemog povećanja američkih interesa širom svijeta i jačanja američke angažiranosti naglo raste i potreba za nizom stručnjaka koji će na bazi svoje povezanosti s predsjednikom i stručnih kvalifikacija moći djelovati kao savjetnici, specijalni emisari ali ad hoc delegati. Tendencija da se svaki predsjednik okruži skupinom osoba čija mu shvaćanja uz stručne sposobnosti najbolje odgovaraju postala je već karakteristika američkog sistema vanjskopolitičkog odlučivanja.¹⁷

Pri tom postoje dvije mogućnosti: ili da se potraže eksperti među osobama koje će postati dio predsjednikova štaba u Bijeloj kući, ili da se eksperti uključe u već postojeće Nacionalno vijeće sigurnosti koje ima za cilj da okuplja najznačajnije predstavnike izvršne vlasti i ostalih agencija pa da, kada to predsjednik zatraži to tijelo, daje svoja mišljenja o pojedinim međunarodnim zbivanjima.

Ipak, unatoč mogućnosti da se čuju mišljenja šireg kruga različitih eksperata, glavnih suradnika i šefova ostalih agencija, glavna je odgovornost na predsjedniku koji bi u idealnom slučaju vanjskopolitičke akcije morao djelovati tako da se njegova moć odrazi u sposobnosti

¹⁵ A. Schlesinger, *A. Thousand Days...* op. cit., str. 426.

¹⁶ O toku kubanske krize i procesu donošenja vitalnih vanjskopolitičkih odluka u SAD vidjeti: T. Sorensen, *Kennedy*, New York 1965., str. 552.

¹⁷ R. Hilsman, *To Move a Nation...* op. cit., str. 40.

uvjeravanja drugih osoba, te će one, prihvaćanjem njegovih uputa, osjećati da solidarno snose odgovornost, učvršćuju svoja prava i unapređuju vlastite interese.¹⁸

2. Izvršni ured predsjednika sastoji se od kvalificiranih osoba koje je predsjednik izabrao, a njihov zadatak svodi se na omogućivanje što veće kontrole nad radom ostalih brojnih agencija. Prikupljanje različitih informacija, stvaranje kratkoročnih i dugoročnih analiza i koordinacija poslovanja s ostalim agencijama glavna su briga: štaba Bijele kuće, Biroa za budžet, Vijeća ekonomskih savjetnika, ureda za hitno planiranje, Ureda za nauku i tehnologiju i Nacionalnog vijeća sigurnosti. Sva ta pomoćna tijela direktno su angažirana u procesu pripremanja vanjsko-političkih odluka, ali ovdje ćemo spomenuti ukratko samo četiri najvažnija:

a) Štab Bijele kuće. Glavnu vezu između sve veće uloge američkog predsjednika u vanjskoj politici i brojnih, također sve razgranatijih, organa vanjskolopolitičke akcije održava štab Bijele kuće. Skupina eksperata različitih profesija zadužena je da prati sva zbivanja u vanjskoj politici, posebno aktivnosti izvršnih organa; ona priprema za predsjednika najvažnije podatke izdvajajući bitno od manje bitnoga i obavlja rutinske poslove za vrijeme dok je predsjednik angažiran u rješavanju kriznih situacija.

Svakako, o personalnom stilu svakog predsjednika ovisit će i opseg mogućeg djelovanja štaba Bijele kuće koji posebno aktivno nastupa prema State departmentu, ministarstvu obrane i CIA. Dio svih tih poslova može se, prenijeti i na ministra vanjskih poslova, a u vrijeme J. F. Dullesa svako smanjivanje kompetencija ministra vanjskih poslova i pronalaženje novih osoba bilo je praćeno velikim Dullesovim nezadovoljstvom.

b) Biro za budžet. Osnovna funkcija tog tijela, jednog od najstarijih u izvršnom uredu predsjednika, svodi se na pripremanje budžeta i sastavljanje prijedloga koji će biti poslani Kongresu. Međunarodno i vojno odjeljenje zbog golemog američkog angažmana širom svijeta imaju posebnu važnost, jer ona moraju pripremiti dokumentirane prijedloge pomoći inozemstvu i izraditi vojni budžet. Mogućnosti uspješnog djelovanja toga važnog tijela ovise o nekoliko čimbenika, u prvom redu o općoj situaciji u zemlji, o akcijama predsjednika i o odnosu između predsjednika i Kongresa.

c) Ured za nauku i tehnologiju. Stvoren nakon uspješnog lansiranja prvoga sovjetskog sputnjika, u vrijeme strahovanja da se produbljeni jaz na tehnološkom polju između SAD i SSSR, taj ured priprema za predsjednika elaborate novih vojnih programa, daje komparativne preglede odnosa snaga u svjetlu tehnološke revolucije i novih pronalazaka. Posebnu ulogu ured ima u programiranju svemirskih letova, analiziranju osnove za ugovore o prekidu nuklearnih eksperimenata i pronalaženju mjera za efikasniju primjenu znanstvenih i tehnoloških sredstava u vanjskoj politici. U posljednje vrijeme ured je osobito aktivan u stvaranju znan-

¹⁸ Senate Committee on Government Operations, The Administration of National Security, str. 77.

stvenog programa koji bi SAD primijenile u svojoj pomoći inozemstvu, i u praćenju razvoja nacionalne sigurnosti s obzirom na tehničku adekvatnost programa i eventualne reflekse na ograničenju naoružanja.

d) Vijeće nacionalne sigurnosti. To je tijelo osnovano godine 1947. s namjerom da se usklade zahtjevi koje postavlja američko globalno vanjskopolitičko djelovanje s materijalnom bazom SAD. Predsjednik SAD, potpredsjednik, državni sekretari vanjskih poslova i obrane i direktor Ureda za hitno planiranje stalni su članovi vijeća. Direktor obavještajne agencije (CIA) i predsjedavajući zajedničkog štaba vojnih snaga prema National Security Actu iz godine 1947. djeluju kao stalni savjetnici vijeća, a uz njih u nekim okolnostima mogu u vijeću djelovati i državni sekretar za financije, direktor Biroa za budžet, direktor Međunarodne agencije za razvoj i šefovi ostalih agencija ili nadležava zainteresiranih za planiranje vanjskopolitičkih odluka ili davanje savjetodavnih mišljenja.

Uloga vijeća ovisila je u različitim situacijama u prvom redu o spremnosti predsjednika da se njime služi kao savjetodavnim tijelom. Ono nema nikakve mogućnosti da donosi samostalne odluke, ali može biti efikasno kao koordinator, zahvaljujući svom reprezentativnom zakonskom sastavu i mogućnosti pozivanja predstavnika različitih nadležava, vijeće može pridonijeti boljem razrađivanju pojedinih mjera i predlaganju rješenja koja će predsjednik kasnije samostalno donijeti. U vrijeme predsjednika Eisenhowera vijeće je bilo osobito aktivno: brinulo se za planiranje i praćenje realizacije vanjske politike SAD. Kennedy je, naprotiv, radije stvarao ad hoc grupe koje su imale analizirati pojedina aktualna pitanja i sugerirati odgovarajuće mjere.

Posebno značenje u predsjedničkoj ekipi ima specijalni pomoćnik za pitanje nacionalne sigurnosti, koji se uglavnom bira među vanjskopolitičkim ekspertima — teoretičarima ili praktičarima. Njegov je glavni zadatak da samostalno prati razvoj međunarodnih zbivanja, planira američku politiku i u svakodnevnom kontaktu s predsjednikom upozorava na najvažnija područja koja bi mogla biti od interesa za američki angažman u svijetu, a time posredno i za američku nacionalnu sigurnost. Nekoliko dosadašnjih pomoćnika za nacionalnu sigurnost pomoglo je da se izgradi i ustali proces komuniciranja s predsjednikom i ostalim najvažnijim nosiocima vanjskopolitičkog odlučivanja, te je u američkom vanjskopolitičkom mehanizmu ta funkcija našla svoje pravo mjesto. Eisenhowerovi savjetnici, kao Dillon Anderson, Robert Cutler i Gordon Gray, djelovali su pretežno kao koordinatori akcija povezujući predsjednika s brojnim komitetima, uredima i agencijama. U vrijeme Kennedyja i Johnsona njihovi pomoćnici McGeorge Bundy i Walt W. Rostow učvrstili su veze sa State departmentom, pa su djelovali i na povezivanju predsjednika i State departmenta uz redovno planiranje vanjske politike i davanje sugestija predsjednicima.

Nixonov pomoćnik za pitanja nacionalne sigurnosti prof. Henry Kissinger nadmašio je u svojoj aktivnosti sve svoje prethodnike. Ne samo da se u njegovo vrijeme znatno povećao budžet njegova ureda i personalni sastav, nego je Kissinger preuzimajući dio poslova koji zadiru u djelokrug državnog sekretara, postao mnogo važnija ličnost od Rogersa. Radi rje-

šavanja naslijeđenih problema s područja vanjske politike: krize u Jugoistočnoj Aziji, pregovora o ograničavanju strateškog naoružanja (SALT), i otvaranju prema NR Kini, Kissinger je stvorio čitav niz novih komiteta i grupa, što neprekidno prate razvoj događaja na tim područjima pa mogu pripremiti veoma precizne izvještaje i analize.

Za razliku od prijašnjih savjetnika i predsjednika, prof. Kissinger je u neprekidnom kontaktu s Nixonom i dnevno provodi s njim u razgovoru tri do četiri sata. Zbog toga je teško ustanoviti gdje počinje Nixonova inicijativa u vanjskoj politici, a dokle seže utjecaj Kissingera. Prema pisanju američke štampe, vlada opće uvjerenje da je upravo Kissinger glavni kreator američke vanjske politike: najveći dio poslova on je prenio na sebe i svoj ured, mimoilazeći Rogersa i njegove kompetencije. Donošenje nekih važnih odluka u vanjskoj politici, kao o započinjanju operacija u Kambodži i Laosu, teklo je uz relativno malo sudjelovanje ostalih funkcionera točno prema Kissingerovim uputama; pa i čitav koncept rješenja pitanja Jugoistočne Azije velikim je dijelom rezultat Kissingerova djelovanja.

Veoma povećana kompetencija specijalnog savjetnika i njegov snažan utjecaj u Nixonovoj administraciji paralizirali su sva ostala tijela vanjskopolitičkog odlučivanja i učinili ih uglavnom formalnim. Jer, kako ističu poznavaoči zbivanja u Bijeloj kući, »Nixon može slušati sve prijedloge, ali, čini se, najčešće prihvaća samo jedan glas« — utjecajnog profesora međunarodnog prava Henryja Kissingera.¹⁹

3. State department. Državni sekretar za vanjske poslove prema ustavnim je odredbama uz predsjednika najpozvanija osoba za pitanja vanjske politike i djeluje »na način koji će odrediti ili objasniti predsjednik s vremena na vrijeme.«²⁰ Kao glavni predsjednikov savjetnik i istodobno rukovodilac za američku vanjsku politiku ministar vanjskih poslova zadužen je da prati svakodnevna vanjskopolitička zbivanja u svijetu i da o tome podnosi predsjedniku detalan izvještaj. State department, pod rukovodstvom državnog sekretara, prati razvoj političkih i ekonomskih prilika u svakoj zemlji s kojom SAD održavaju diplomatske odnose. Istodobno se iz tog centra rukovodi američkim vanjskopolitičkim akcijama. Pri tome se smatra da, bez obzira na sve veći broj centara za djelovanje u inozemstvu, State department ima posebnu važnost i zbog tradicija diplomatskog predstavljanja i zbog svoje političke operativnosti.

Uz predsjednika SAD državni sekretar je jedina osoba, prema zakonskim odredbama, koja se bavi vanjskom politikom u cjelini, odnosno prema čitavom svijetu. To omogućuje da osobito ambiciozni sekretari uz manje zainteresirane ili sposobne predsjednike postanu glavni arhitekti vanjske politike, samostalni u prezentiranju situacije, analizama budućeg djelovanja i traženju konkretnih rješenja. Nekoliko značajnih američkih sekretara, kao Charles Evans Hughes, Dean Acheson i John Foster Dulles, bili su primjeri samostalnog djelovanja: često su samostalno donosili vanj-

¹⁹ Foreign Policy: At Center, Kissinger Exercising Control for the President, The New York, Times, Jan. 19. 1971.

²⁰ M. H. Armacost, The Foreign Relations... op. cit., str. 103.

skopolitičke odluke, ili zbog svoje izuzetne političke sposobnosti ili nezainteresiranosti predsjednika za vanjsku politiku ili zbog svoje diplomatske vještine.²¹

Položaj državnog sekretara najviše ovisi o odnosu s predsjednikom. Ako je taj odnos srdačan i ako su njihova gledišta o međunarodnih pitanjima identična, kao u slučaju Trumana i Achesona ili Eisenhowera i Dullesa, tada akcijama državnog sekretara neće postavljati zapreke ni predsjednik pa ni ostali centri vanjskopolitičkog odlučivanja. U osobi državnog sekretara trebalo bi da budu spojene funkcije glavnog predsjednikova savjetnika, najvažnijeg diplomata u pregovorima s drugim zemljama i glavnog koordinatora svih vanjskopolitičkih poteza koje poduzimlju SAD putem različitih nadležstava i agencija. U izvještaju američkog Senata o funkciji državnog sekretara kaže se između ostalog: »U Bijeloj kući njegove upute i savjeti imaju težinu jer on govori u ime svog departmana, ujedinjujući u sebi znanje, iskustvo i stručnost u pitanjima o kojima izvještava predsjednika. Njegove javne izjave i upute dane departmanu i drugim agencijama imaju snagu, jer je on veoma često s predsjednikom.

Uloga sekretara također može biti i antagonistička. Ako on postane odviše govornik departmana pa predsjednik osjeti da je »uhvaćen« od birokrata, njegovo povjerenje u sekretara može biti poljuljano. A ako sekretar provodi odviše vremena u Bijeloj kući ili na putu kao predsjednikov pregovarač — njegov utjecaj može oslabiti u departmanu.«²²

Naravno, udovoljiti tim složenim zahtjevima u specifičnom američkom političkom ambijentu donošenja vanjskopolitičkih odluka nije uvijek lako, pa i sugestije Senata ostaju više smjernice potencijalnih želja nego konkretnih akcija. Dosadašnji primjeri pokazuju da je većina državnih sekretara u svojim ambicijama i djelovanju oscilirala između nastojanja da se poveća samostalna uloga državnog sekretara i prvog savjetnika predsjednika. Dugogodišnji Rooseveltov državni sekretar Cordell Hull bio je pretežno angažiran na dobivanju kongresne i javne podrške akcijama svoga predsjednika, koji je velikim dijelom samostalno odlučivao o pitanjima vanjske politike. Dean Acheson je, naprotiv, djelovao kao samostalni lider vanjske politike SAD, uvijek siguran u Trumanovu kuglasnost i spremnost da ga podupre svojim autoritetom. Njegov nasljednik J. F. Dulles također je uspio zadržati priličnu samostalnost u odlučivanju i snažno je utjecao na predsjednika Eisenhowera. Dean Rusk za vrijeme predsjednik Kennedyja i Johnsona, suočen sa sve većim pritiskom drugih centara vanjskopolitičkog djelovanja SAD, osobito departmana obrane i obavještajne agencije, nastojao je što je više moguće naglašavati specifična gledišta State departmana, što je predsjedniku trebalo pomoći da lakše izvrši selekciju između različitih rješenja.²³ U Nixonovu kabinetu položaj sekretara Rogersa daleko je od toga da bi on mogao samostalnije djelovati, pa čak i ozbiljnije utjecati na predsjednikove odluke. Ne samo zbog prisutnosti intelektualno nadmornog prof. Kissingera, nego i zbog

²¹ Vidjeti o tome detaljnije: S. Hoffmann, *Gulliver's ... op. cit.*, str. 282—285, E. J. McCarthy, *The Limits of Power, America's Role in the World*, str. 9—29.

²² U. S. Senate Committee on Government Operations, *Administration of National Security*, str. 34—35.

²³ R. Hilsman, *to Move ... op. cit.*, str. 59.

samog Nixonova shvaćanja da je državni sekretar prije svega najviši činovnik vanjskopolitičkog nadležstva, nema izgleda da bi Rogers mogao postati autoritativniji stvaralac vanjske politike SAD. U vrijeme kad Kongres pojačava napore na kontroli izvršne vlasti u vanjskoj politici, kad djeluje snažna i utjecajna ličnost Kissingera i kad funkcioniraju ostala nadležstva, veoma je teško iz State departmenta utjecati na predsjednika Nixona koji osim toga ima ambicije da što samostalnije vodi vanjsku politiku SAD.

U ostvarivanju svojih zadataka State department se sve više sukobljava s konkurencijom ostalih nadležstava. Ta difuzija odgovornosti i ovlaštenja postala je karakteristika američke vanjske politike i posebno je komplicirala odnose između glavnih aktera te politike. Neki američki predsjednici, nezadovoljni radom State departmenta, osnivali su posebne komisije ili agencije da bi izbjegli ili zaobišli to najpozvanije nadležstvo.²⁴ Ali potreba za sve većom koordinacijom akcija ponovno je tjerala na udruživanje programa i pokušaje da se uspostavi kontrola u jednom centru. Različite agencije koje imaju svoja sredstva i vlastite programe (Međunarodna agencija za pružanje pomoći, Informativna agencija SAD, CIA itd.) teško se mogu prilagoditi zahtjevima State departmenta da se njihova djelatnost koordinira. State department ima prilično skromna sredstva i donekle je čak ovisan o konkretnim akcijama drugih aktera. Naravno, o snazi konkurenata ovisi i mogućnost kontrole i koordinacije djelovanja. Kod, nekih agencija ona prilično zadovoljava (Međunarodna agencija za pružanje pomoći, Informativna agencija SAD). Ali kad je riječ o snažnim institucijama, koje maju svoje samostalne vanjskopolitičke programe (vojska i CIA), koordinacija s vanjskopolitičkim nadležstvom gotovo je nemoguća, i ovisi jedino o spremnosti tih aktera da u pojedinim situacijama usklađuju svoje akcije sa State departmentom.

Razvojem drugih agencija i jačanjem njihovih kanala komuniciranja State department je velikim dijelom izgubio monopol informacija iz drugih zemalja. I na tom području dolazi do sve veće konkurencije, što također utječe i na položaj State departmenta a i na proces donošenja vanjskopolitičkih odluka: one se više ne zasnivaju isključivo na jednom izvoru podataka, nego glavni kreator ima mogućnost dobivanja različitih, često i kontradiktornih, podataka na osnovi kojih se donose odluke.

Ipak, usprkos toj tendenciji sve većeg angažiranja ostalih nadležstava i agencija i stanovitoj disperziji vanjskopolitičkih interesa, što nije samo karakteristika američkog političkog sistema nego se javlja i u mnogim drugim zemljama, State department ostaje značajan centar vanjskopolitičke aktivnosti, i njegova mišljenja i analize imaju važnu ulogu u svakoj administraciji. U sporu s Bijelom kućom, kako ističe Schlesinger, State department može uvijek izgubiti bitku, ali upravo zbog prestiža i struč-

²⁴ Karakteristično je da je u vrijeme pojačanog američkog angažmana u međunarodnim odnosima predsjednik Roosevelt svojim stilom rada utjecao na formiranje brojnih novih tijela i samim tim smanjivao kompetencije u prvom redu State departmenta. Neki američki autori u takvoj aktivnosti vide tendenciju zaobilaznja tada centralnog vanjskopolitičkog tijela i nespremnost Rostelta da otpusti nesposobne službenike State departmenta. H. Armcost, *The Foreign ... op. cit.*, str. 105.

nosti nadležstva vanjskih poslova Bijela kuća nastoji što više, ograničiti mogućnost izbijanja konflikata u kojima bi ona mogla pobijediti.²⁵

4. Departman obrane. Iako američke vojne tradicije, posebno u pogledu utjecaja vojske na politiku, nisu nikada bile snažne, nakon drugoga svjetskog rata, u doba odlučne konfrontacije s drugom stranom, vojna sila SAD postajala je sve više neposredan sudionik u vođenju kompleksne vanjske politike. Stvarajući sredstva vlastite obrane i zastrašivanja protivnika vojska je izgrađivala i koncept eventualne pobjede u definitivnom sukobu, preuzimajući na sebe ne samo ulogu obrambene sile, nego i faktora koji odlučuje o mnogim konkretnim vanjskopoličkim potezima.

Departman obrane stvara strateške koncepcije uzimajući pri tom u obzir snagu domaćih izvora, američkih saveznika i protivničku silu. Vojska je najviše utjecala na formiranje svih poslijeratnih vojnih koncepcija počevši od masovne odmazde i strategije protusile do elastične reakcije. Naravno, da su sve te vojne koncepcije lako našle mogućnost da u sinhroniziranim vanjskopoličkim akcijama stvore zajedničku bazu snažnog američkog djelovanja.

Daljnji zadaci armije svode se na davanje preporuka i uputa o iskorištavanju materijalnih izvora i stacioniranju vojnih snaga u skladu s izabranom vojnom strategijom. Vojska je isto tako zadužena za kontrolu funkcioniranja svih obrambenih saveza u kojima se nalaze 42 zemlje povezano sa SAD višestranim ili bilateralnim ugovorima. Potrebe usklađivanja nacionalnih strategija saveznika s glavnom američkom strategijom, pružanje vojne pomoći, prodaja oružja i pitanje zajedničke obuke vojnih kadrova također poprimaju i značajne vanjskopoličke elemente akcije. Slično je s upotrebom američkih vojnih baza širom svijeta. Zahvaljujući svojoj golemoj vojnoj snazi i prestižu Departman obrane postao je veoma utjecajan u kreiranju vanjske politike, i njegova mišljenja osobito u kriznim situacijama imaju posebnu važnost.

Posljednjih nekoliko godina armija se posebno bavila nekim problemima koj su, uz vojne karakteristike, imali i veoma značajne vanjskopoličke elemente. Odnos unutar NATO-a i traženje novih solucija, zatim neprestano detaljno analiziranje mogućnosti ograničavanja ili smanjenja nuklearnog naoružanja, odnos između američkih vojnih obaveza i platne bilance — to su danas glavna pitanja kojima se bave vojni krugovi. Smatra se da je osobito nakon godine 1961. veoma porastao utjecaj vojnih krugova na vanjsku politiku, i to zbog unifikacije vojnog nadležstva, povećanih zakonskih mogućnosti djelovanja vojnog sekretara i značenja novih vrsta oružja u nacionalnoj sigurnosti, a samim tim i vanjskoj politici.

Bilo je dosad već mnogo situacija u kojima je vojni pritisak pretodio vanjskoj politici stvarajući posve nove okolnosti koje je kasnije vanjskopolička praksa morala objašnjavati. Naoružanje Njemačke, stacioniranje raketa na teritoriju nekih članica NATO-a i vojno angažiranje u Vijetnamu najočitiji su primjeri takvog samostalnog vojnog djelovanja; kasnije je vanjska politika dobila zadatak da tumači i opravdava već poduzete mjere.²⁶

²⁵ A. Schlesinger, A. Thousand... op. cit., str. 408.

²⁶ M. H. Armacost, The Foreign Relations... op. cit., str. 108.

Razumljivo, za supersilu kao što su SAD, prisutnu na svim kontinentima i povezanu mrežom vojnih saveza, vojna sila ne može biti puki instrument manipulacije; jačanjem svojih funkcija ta vojna sila istodobno traži i stanovite političke ustupke, posebno na polju vanjske politike. Američki predsjednici često su se poslije rata našli pod neposrednim pritiskom moćnog Zajedničkog štaba šefova oružanih snaga, koji na osnovi vojne logike i specijalnih vojno-strateških interesa nastoji realizirati ne samo vojne nego i političke ciljeve. U vrijeme kubanske krize 1962. vojska je zahtijevala da se izvrši zračni napad na sovjetske instalacije na Kubi i da se pripremi invazija. Odlučivši se iste godine na prodor u Laos, armija je tražila slobodne ruke, kao što je u periodu 1965—1968. vršila pritisak na predsjednika Johnsona da joj se omogući slobodno odabiranje ciljeva u DR Vijetnamu. Svi ti pritasci, bez obzira na to što je predsjednik SAD vrhovni komandant, mogu biti uspješni, posebno u situacijama kad i druge značajne snage zahtijevaju od administracije novu vanjskopolitičku aktivnost zasnovanu na energičnom, pretežno vojnom djelovanju.

Na vanjsku politiku poseban utjecaj imaju vojni sekretari koji, svojim političkim sposobnostima i povezanošću s ostalim djelovima administracije, a osobito s predsjednikom mogu pridonijeti jačanju vojne uloge. U vrijeme McNamare za koga se smatra da je svojim djelovanjem snažno utjecao na jačanje uloge vojske u vanjskopolitičkom planiranju, Departman obrane bio je preuzeo značajne funkcije tog planiranja s vojnog aspekta, u specijalno formiranom odjeljenju. Zasnivajući svoju akciju na analizama tog odjeljenja na osobnim vezama s predsjednikom Kennedyjem a kasnije Johnsonom, McNamara je često išao ispred vojnih šefova zaobilazeći njihove prijedloge.

U Nixonovu kabinetu sekretar obrane Laird²⁷, koji je u veoma dobrim odnosima sa Zajedničkim štabom vojnih komandanata, pretežno se oslanja na njihove sugestije i sve manje inzistira na sudjelovanju civila u vojnom planiranju. Njegove su akcije sve više izraz direktne povezanosti s vojnim krugovima i opće koncepcije predsjednika Nixona, koji nastoji na bazi energičnog kursa i isticanja američke vojne prednosti uspostaviti odnose zasnovane na pregovaranju, a manje na konfrontaciji. Iako bi se moglo činiti da u takvom djelovanju vojska ima manje mogućnosti utjecaja na politiku, upravo zbog naslijeđenih kriza i Nixonovih nastojanja da ostvari politiku u kojoj će biti jasno izražena vojna sila, vojska ima važno mjesto u cjelokupnoj vanjskopolitičkoj strategiji SAD.

5. Centralna obavještajna agencija (CIA). Aktom o nacionalnoj sigurnosti iz 1947. osnovana je Centralna obavještajna agencija (CIA), koja je naslijedila Ured strateških službi iz vremena drugoga svjetskoga rata. U godinama hladnog rata ta se agencija naglo razvila, da bi uskoro zauzela »utjecajnu poziciju u našoj vladi nego što obavještajna služba zauzima u bilo kojoj drugoj vladi na svijetu.«²⁸ Dužnost CIA svodi se na prikupljanje i provjeravanje informacija obavještajnim operaci-

²⁷ Foreign Policy: Pentagon Suffering Rebuffs as White Exptnds Role, The New York Times, Jan. 21. 1971.

²⁸ R. Hilsman, to Move... op. cit., str. 65.

jama u svakoj državi, na analizu i interpretiranje tih informacija, njihovu distribuciju odgovarajućim vladinim agencijama, formuliranje ocjene intencija i snaga prijateljskih i protivničkih vlada, izradu prijedloga za vođenje nacionalne politike i provođenje pojedinih akcija, koje vlada ne želi preuzeti na sebe, kao što su: špijunska djelatnost, ilegalne povrede granice i financiranje različitih pučeva.²⁹

CIA raspolaze golemim sredstvima potrebnim za takve akcije. Njezin godišnji budžet iznosi oko 5 milijardi dolara.³⁰ Unatoč pokušajima da se uvede veća kontrola upotrebe fondova, šefovi CIA još uvijek mogu veoma slobodno raspolagati sredstvima. Više od polovice analitičara u CIA imaju visoke stručne kvalifikacije i, za razliku od službenika u drugim departmanima, osobito u State departmentu, godinama su zaposleni u toj agenciji. Brojni agenti zaposleni su u diplomatskoj službi, i oni dominiraju političkim sekcijama u američkim predstavništvima širom svijeta.³¹

Osim toga, CIA raspolaze sredstvima za širenje vijesti i progande, a nekoliko njenih centara u različitim zemljama priprema gerilske borbe. Vlastitim avionima i brodovima CIA im može pomoći u izvršavanju zadataka. Osim izravnog djelovanja na službene organe pojedinih zemalja, CIA se služi i svim ostalim mogućnostima infiltracije u različite sindikalne, studentske, znanstvene i kulturne organizacije, pomažući njihovu aktivnost uz povjeravanje specijalnih zadataka. Predsjednik Nixon nezadovoljan cijenom poslovanja CIA i njezinim rezultatima, naredio je da se izvrši detaljna analiza njezina rada i da se istodobno izradi prijedlog novih mjera, koje bi agenciju učinile efikasnijom i jeftinijom. To se u prvom redu odnosi na koordiniranje rada nekoliko ureda koji se bave obavještajnom djelatnošću (Pentagon ministarstvo pravde, atomska komisija, State department), CIA zapošljava oko 150 tisuća Amerikanaca i nekoliko tisuća stranaca širom svijeta.³²

6. Ostale izvršne agencije. Osim State departmenta, ministarstva obrane i CIA, koji zajednički sudjeluju u donošenju svih najvažnijih vanjskopolitičkih odluka i mnogo pomažu predsjedniku u konačnom odlučivanju u vanjskoj politici, još niz daljnjih agencija izvršava određene zadatke koji više ili manje mogu utjecati na ostvarivanje vanjskopolitičkih ciljeva SAD. Njihov utjecaj na politiku svakako je mnogo manji, često ograničen, obično vezan za konkretna pitanja koja mogu imati odnosa na vanjsku politiku.

a) Informativna agencija SAD (USIA) glavna je agencija koja se bavi provođenjem programa kulturne razmjene i suradnje, i u tu svrhu raspolaze obilnim sredstvima. Njezino sudjelovanje u vanjskoj politici sastoji se u podnošenju detaljnih izvještaja o reakcijama u svijetu kojima se dočekuju američke inicijative, a osim toga, direktor USIA redovno je pozivan na sastanke Vijeća nacionalne sigurnosti.

b) Agencija za međunarodni razvoj osnovana je sa zadatkom da pomaže efikasniju realizaciju pomoći inozemstvu. Ona radi na pripremanju pro-

²⁹ M. H. Armacost, *The Foreign Relations...* op. cit., str. 108—109.

³⁰ *Foreign Policy, Dispute Over Intelligence Setup*, *The New York Times*, Jan. 22. 1971.

³¹ M. H. Armacost, *The Foreign...* op. cit., str. 109—110.

³² *The New York Times*, 22. Jan 1971.

jekata o davanju pomoći pojedinim zemljama. Slično kao USIA, i ona djeluje kao poluautonomno tijelo pod pokroviteljstvom State departmenta.

c) Agencija za kontrolu naoružanja i razoružanja osnovana je godine 1961. Njezin bi zadatak imao biti pripremanje materijala potrebnih u pregovorima o kontroli i ograničavanju naoružanja. Međutim, kako ta pitanja obrađuju i službe State departmenta i Pentagona, agencija se pretežno usmjerila na analiziranje mogućih trendova razoružanja u zajednici s nekim poluprivatnim institucijama ili sveučilištima.

Nekoliko daljnjih agencija i nadležstava također sudjeluje parcijalno u vanjskopoličkoj aktivnosti, iako je njihov utjecaj mnogo manji i po prostoru akcije prilično ograničen. Zbog kompleksnosti američkih međunarodnih veza i disperzija institucija s vanjskopoličkim kompetencijama događa se da neki vanjskopolički potezi izazivaju istodobni angažman brojnih centara.³³ Ekonomski, tehnički znanstveni i kulturni problemi mogu se naći povezani s političkim interesima; tada se, nakon duljevremenske koordinacije svih sredstava i ciljeva, stvaraju osnovni elementi vanjskopoličkog odlučivanja. Uz ostala važna državna nadležstva i specijalne agencije na kraju je potrebno spomenuti i brojne poluslužbene korporacije različite namjene koje imaju zadatak da proučavaju konkretne probleme, vezane često uz američko vanjskopoličko djelovanje. Uz pomoć pretežno državnih sredstava te institucije izrađuju analize daljnjeg razvoja američke vanjske politike i često predviđaju daljnji trend razvoja međunarodnih odnosa u cjelini. Na osnovi dostupnih materijala dosad su izrađene mnoge studije, koje nemaju samo futurološko značenje nego često sadrže realne osnove vanjskopoličkog razvoja i predlažu mjere koje bi SAD morale poduzeti u svijetu.³⁴ Zahvaljujući mnogobrojnosti centara koji se na različitim nivoima bave vanjskom politikom, svi ti materijali relativno lako nalaze put do sudionika ili kreatora u vanjskopoličkom procesu.

Osim izvršne vlasti, koja je osnovni i najvažniji dio vanjskopoličkog institucionalnog mehanizma, u različitim okolnostima i s različitim intenzitetom u SAD djeluju i druge snage koje na osnovi posebnih ovlaštenja ili izuzetnih interesa mogu ponekad također bitno utjecati na vanjsku politiku. Usporedo s organiziranim mehanizmom vanjskopoličkog odlučivanja ti oblici akcije imaju prije svega karakter izražavanja javnih gledišta, bilo da je riječ o Kongresu, interesnim grupama, sredstvima komunikacije i, na kraju, o javnom mnijenju. Izvršna vlast - unatoč svojoj snazi, zasnovanoj na relativno širokoj autonomiji akcije i sredstvima kojima raspolaže, mora ipak voditi računa o svim tim elementima, koji se također uklapaju u opću projekciju američkog vanjskopoličkog djelovanja.

³³ S. Hoffmann, *Gulliver's Troubles* ... op. cit., str. 267.

³⁴ Kao primjeri takvih studija mogu se navesti radovi značajnih futurologa a istodobno i ekserata za pitanja međunarodnih odnosa: A. Wohlstettera o novom shvaćanju vrijednosti prekomorskih baza za vanjsku politiku SAD i Hermana Kahna o obrambenoj politici SAD. Oba rada izazvala su svojedobno značajan interes i poslužila su u pripremi planiranja važnijih vanjskopoličkih mjera SAD.

1. Usprkos posebnom položaju predsjednika SAD u vanjskopolitičkom odlučivanju, i njegovih specifičnih veza s Kongresom, to najviše predstavničko tijelo ima mogućnosti da utječe na predsjednikovo djelovanje. Predsjednik je ovlašten da poduzima inicijativu, ponekad može djelovati u potpunoj tajnosti, kontrolira informacije, imenuje, podnosi prijedloge zakona, sklapa sporazume i odlučuje o upotrebi vojnih trupa. Ipak svaki američki predsjednik istodobno vodi računa o raspoloženju Kongresa i ne želi da mu se dogodi da Kongres, na osnovi svojih ovlasti, odbaci njegove prijedloge, smanji budžet, podnosi nove amandmane kojima bi se bitno ograničio domet njegovih prijedloga i da stvori takvu atmosferu u kojoj bi svaki predsjednikov potez bio dočekan neprijateljski.

a) Kongres može regulirati carine, porez, financijsku razmjenu i putovanja u inozemstvo. Najviše predstavničko tijelo odlučuje o uvjetima naturalizacije i o pravima stranih državljana u SAD, zatim o opsegu vojnih snaga i odobrava sredstva za vanjskopolitičke akcije. U slučaju, kad bi se našla u direktnoj suprotnosti gledišta predsjednika i Kongresa, krize, na osnovi svojih ovlasti Kongres bi mogao direktno ograničiti akcije svake izvršne vlasti.³⁵

Istina, zahvaljujući dinamici djelovanja i pravima izvršne vlasti ona može svojim akcijama i određenim okolnostima dovesti čitavu zemlju, pa i Kongres, pred svršen čin. Mnogobrojne obveze što ih preuzima samostalno administracija mogu stvoriti situacije u kojima se kasnije teško povući. Za razliku od aktivnog i dinamičnog angažmana izvršne vlasti, Kongres djeluje prilično pasivno i u osnovnim crtama veoma široko naznačuje područja akcije administracije, koja tu uvijek može naći prostora za samostalnu akciju. Kad je Kongres uvjeren da je ta samostalnost prevelika, on može pokušati ograničiti inicijative i smanjiti američke obveze prema svijetu. Ali pri tom je karakteristično da sve mjere koje imaju prvenstvenu važnost za američke pozicije relativno lako dobivaju podršku Kongresa i prolaze bez većih poteškoća. U razmatranju vojnog budžeta, koji zahtijeva osamdesetak milijardi dolara godišnje, kongresmeni prilično, lako i brzo daju svoj pristanak, ali se zato veoma teško odlučuju da prihvate program pomoći inozemstvu, koji svake godine izaziva duge debate i redovno podliježe smanjivanju. Pri tom se kao tobožnji razlozi navode: komunistička orijentiranost neke zemlje, njezina pomoć Vijetnamu ili trgovina s Kubom, i sl. U svim tim slučajevima Kongres pažljivo analizira svaki detalj koji bi mogao pomoć boljoj procjeni, i to obično završava tako da se smanjuju predviđena sredstva i cjelokupna američka pomoć.

U posljednje vrijeme, sve više pod utjecajem opće polarizacije američkog javnog mnijenja, što se moralo odraziti i na aktivnost Kongresa i nastojanje da se ograniči utjecaj administracije. Kongres je pokrenuo nekoliko veoma značajnih inicijativa koje, bez obzira na sadašnji stupanj realizacije, ipak mogu bar naznačiti trend eventualnog daljnjeg razvoja. pokušaj da se izmijeni odnos predsjednika — Kongres ima za cilj povećanje političko-kontrolne uloge Kongresa koji je dosadašnjoj praksi o najznačajnijim vanjskopolitičkim pitanjima mogao tek davati savjete ili pris-

³⁵ M. H. Armacost, *The Foreign Relations...* op. cit., str. 113—114.

tanak odnosno, jednostavno prihvaćati akte administracije. Vijetnamski produženi sukob i posebno napad na Kambodžu ponovo su skrenuli pažnju na široke mogućnosti slobodnog djelovanja izvršne vlasti i na potrebu ograničavanja predsjednikovih prerogativa. Iako se specijalnim amandmanom Cooper-Church predsjedniku zabranjuje upotreba vojnih snaga bez prethodnog pristanka Kongresa, ipak se nalaze mogućnosti za američko vojno djelovanje, koje formalno ne uključuje suhozemne snage i prikazuje se kao puko pružanje pomoći saveznicima.

Osim toga pokušaja ograničavanja predsjednikovih prerogativa u tom vitalnom pitanju, posljednjih je godina osobito značajan postao Vanjsko-politički odbor Senata u kojemu aktivnu ulogu ima senator Fulbright. Nezadovoljan nizom američkih vanjskopoličkih poteza i općom američkom strategijom, senator Fulbright pokušava od nekada gotovo posve bezutjecajnog odbora stvoriti važno tijelo koje, iako ne može izravno ograničavati izvršnu vlast, može svojim pitanjima i traženjem objašnjenja stvoriti atmosferu za eventualnu izmjenu gledišta ili bar metoda akcije unutar izvršnih vlasti. Fulbrightov odbor proveo je dosad nekoliko zanimljivih analiza američkih vanjskopoličkih akcija, u kojima su prvi put objavljeni nepoznati podaci o američkom širokom angažmanu u različitim dijelovima svijeta, što iako još ne mijenja politiku — daje bar realnu sliku i političkog mehanizma i krajnjih ciljeva.

Javna, televizijski prenošena svjedočenja o vanjskoj politici i nastojanje da se stvori snažno sredstvo javnog pritiska na administraciju, te da se tako mijenjaju i odnosi između administracije i Kongresa, ograničavaju se koliko je god moguće, a svakako je velika zapreka nemogućnost dobivanja mišljenja glavnog Nixonova kreatora vanjske politike prof. Kissingera, koji po dosadašnjim odredbama kao funkcioner Bijele kuće ne može biti pozivan na svjedočenje pred Kongresom.³⁶

b) Interesne grupe. Za razliku od unutrašnje politike, gdje je prilično lako utvrditi specijalne grupe koje na osnovi zajedničkih interesa zahtijevaju da se neke mjere poduzmu ili ne poduzmu, u vanjskoj politici mnogo je teže ocijeniti i snage i domet njihova utjecaja. Specifičan proces stvaranja vanjske politike, koji teče u udaljenim i često nepoznatim centrima usporedo s potrebom brzog reagiranja na dinamične promjene suvremenog svijeta, ne ostavlja dovoljno prostora da se izgrade čvršće osnove okupljanja permanentno zainteresiranih grupa, koje bi mogle vršiti snažniji pritisak na služene kreatore politike. Međutim, sa smanjivanjem razlike između američke unutrašnje i vanjske politike, u vrijeme kada pitanje nacionalne sigurnosti postaje osnovni pokretač svakog političkog djelovanja, kad je privreda velikim dijelom angažirana u proizvodnji vojnih sredstava a društvo je zainteresirano za ostvarenje vanjskopoličkih ciljeva, rastu mogućnosti djelovanja interesnih grupa i u unutrašnjoj i u vanjskoj politici.

To djelovanje, kako tvrde američki autori koji su se bavili proučavanjem mehanizma vanjske politike SAD, usmjereno je na pokušaj da se utječe ne na bitne, nego na marginalne vanjskopoličke mjere, koje za različite interesne grupe čine okosnicu njihovih inicijativa. Na tom

³⁶ The New York Times, Jan. 23. 1971.

polju neki specifični faktori utječu na mogućnost aktivnosti interesnih grupa. U prvom redu različite organizacije kao sindikati, udruženja proizvođača i sl., velike su asocijacije čiji interesi često znatno variraju. Samo u prilično općenitim formulama može se izraziti zajednički stav prihvatljiv većini.³⁷ Interesne su grupe, razumljivo, posebno aktivne u situacijama u kojima vanjska politika ozbiljnije utječe na američko društvo. Ali o takvim se mjerama obično javno raspravlja, pa nema mogućnosti nekih izmjena. Pojedine interesne grupe zbog toga se najviše angažiraju na pitanjima koja javnosti nisu sasvim poznata.³⁸ U američkom vanjskopolitičkom sistemu neke institucije koje su, za razliku od heterogenih udruženja, prilično jedinstvene u svojim osnovnim gledištima kao State department, CIA, vojska, nastoje upravo zbog svoga položaja, interesa i jedinstvenosti akcije što više potisnuti ostale grupe i nametnuti svoja stajališta. I na kraju, istina je da američki vanjskopolitički mehanizam u vođenju ili planiranju vanjske politike traži mišljenje različitih interesnih grupa, ali bez obzira na njihovu stručnost i organizacionu snagu odluke se donose u prvom redu na osnovi poznavanja vanjske politike. To znači da se, ma kakve bile sugestije odnosno usluge koje u obliku servisa mogu obaviti interesne grupe, administracija brine prije svega za kvalitetu odluka, a ne za osiguranje njihova prihvaćanja.

c) Sredstva masovnih komunikacija. U zemlji s velikim brojem dnevnih listova i golemom mrežom radio i televizijskih stanica sredstva masovnih komunikacija mogu snažno utjecati na formiranje javnog mnijenja o vanjskoj politici i prihvaćanje nekih mjera. Javnost se pomoću tih sredstava upoznaje s aktualnim problemima i planiranim potezima, objašnjavaju joj se moguće alternative i tako jača njena podrška za one odluke i mjere koje je potvrdila administracija. U nekom smislu štampa može biti i surogat javnog mnijenja. S druge strane prikazujući mogući izbor u donošenju vanjskopolitičkih mjera, štampa postepeno priprema javnost za trenutak kad će određene mjere biti poduzete. Iz bogate literature³⁹ o ulozi sredstava masovnih komunikacija u američkoj vanjskoj politici može se izvući nekoliko zaključaka. Iako može objavljivati različita mišljenja o pojedinim vanjskopolitičkim pitanjima, ipak je štampa u SAD — jednako kao i ostala sredstva informiranja — mnogo sklonija pružanju pomoći i podrške predsjedniku nego kritici njegovih odluka. Ondje gdje vlada parola »objavljujemo sve vijesti spremne za tisak«, u poplavi vijesti, što je upravo karakteristika američke štampe, gotovo je nemoguće njegovanje posebnih mišljenja. Vanjskopolitičke vijesti pojedinih velikih agencija koje nastoje biti ažurne i neutralne također ne pridonose stvaranju cjelovitijih mišljenja i njihovu iznošenju u sredstvima masovnih komunikacija. U takvim okolnostima, kad u štampi dominiraju vijesti, predsjednik kao glavni izvor najznačajnijih vijesti može igrati primarnu ulogu u svim uvodnicima i iznositi samostalno vlastite definicije vanjskopolitičkih događaja i američkih mjera, a time bitno utjecati

³⁷ M. H. Armacost, *The Foreign Relations...* op. cit., str. 117.

³⁸ B. Cohen, »The Influence of Non-Governmental Groups on Foreign Policy Making«, in *Readings in the Making of American Foreign Policy*, New York 1965., str. 106.

na mišljenje javnosti. I predsjednikove konferencije za štampu o pitanjima vanjske politike postale su značajne za stvaranje javnog mnijenja i za jačanje veze između javnosti i administracije. Predsjednik, razumljivo, sam odlučuje o tome koji će novinari biti pozvani na konferenciju, o kojim će se temama razgovarati i na koja će pitanja on odgovoriti.

d) Javno mnijenje. U Sjedinjenim Državama, s obzirom na heterogeni sastav stanovništva, različite tradicije i interese, javno mnijenje — posebno o vanjskoj politici — nije jedinstveno: može se tvrditi da unutar američkog javnog mnijenja postoje različite grupe. U opširnoj studiji o američkom narodu i vanjskoj politici Gabriel Almond ističe kao posebno važnu podjelu na masovnu javnost i pažljivu javnost.⁴⁰

U prvoj kategoriji dominiraju čvrsta stajališta: prihvaćaju se, gotovo komentara, sve najbitnije vanjskopolitičke akcije, a posebno se cijene bez predsjednikove odluke. U kriznim je situacijama masa američkih građana, dakle glavni dio američkog javnog mnijenja, redovno čvrsto stajala uz svoje predsjednike. To je novi fenomen vezan uz američku ulogu velike sile, koji povećava mogućnosti i opasnosti izbijanja svjetskog sukoba. U vrijeme kriza, kako je istakao James Reston, za razliku od prijašnjih razdoblja »kad je narod mislio da je vlada pogriješila sve dok nije došlo do objave rata, sada — suočeni s bujicom konfuznih i proturječnih informacija o događajima što mogu voditi ratu — građani su skloni prihvatiti da vlada djeluje ispravno.«⁴¹ Interesantno je da nekoliko značajnih međunarodnih događaja nije bitnije izmijenilo odnos američkih građana prema predsjednicima i da neuspjeh nekih pothvata nije utjecao na popularnost predsjednika. Nakon sueške krize 1956., libanonske intervencije i kompromitirajućeg iskrcavanja na Plaži Svinja popularnost predsjednika čak je osjetno porasla. Tako je bilo i u vrijeme podizanja berlinskog zida 1961., kad je Kennedy mogao upravo na osnovi općeg uvjerenja da su SAD u pravu angažirati jake interne snage u odlučnoj politici prema SSSR-u, i nešto kasnije 1962., kad je nakon izbijanja kubanske raketne krize ponovo interni čimbenik bio veoma važan u Kennedyjevoj odluci o mjerama koje će poduzeti: ni te mjere nisu smanjile njegovu popularnost.⁴²

Ali dugotrajan rat u Vijetnamu, bezizlaznost situacije i cijena koju plaćaju, ne više samo materijalom nego i životom, mnogo je izmijenila raspoloženje javnog mnijenja prema vanjskoj politici i posebno predsjedniku. Johnsonov je neuspjeh svakako najvećim dijelom vezan na nemogućnost da se okonča vijetnamski rat, a različite sondaze javnog mnijenja pokazuju da i najavljene Nixonove mjere o povlačenju iz Jugoslovenske Azije nailaze na sve manji odjek u širokoj javnosti.

Pažljivo mnijenje mnogo je uže: čine ga pretežno visoko obrazovani građani koji redovno prate vanjsku politiku, donoseći sudove na osnovi mnogobrojnih sredstava informacija i ne vezujući se uvijek i izravno za

³⁹ B. Cohen, *The Press and the Foreign Policy*, Princeton 1963., J. Reston, *The Artillery of the Press*, New York 1967., D. Caterm, *The Fourth Estate*, New York 1959.

⁴⁰ G. Almond, *The American People and Foreign Policy*, New York 1960.

⁴¹ J. Reston, *The Artillery of Press*, op. cit., str. 70.

⁴² M. H. Armacost, *The Foreign Relations*, op. cit., str. 124—125.

službenu politiku. Iz tog sloja dolazi i dio najodlučnijih kritika pojedinih neuspjelih američkih poteza i dio moralne osude, posebno vojne akcije u Jugoistočnoj Aziji.

* * *

Na kraju može se zaključiti da u američkom institucionalnom mehanizmu vanjskopoličkog djelovanja posebno značajna uloga pripada izvršnim organima. Zbog izuzetnog položaja koji SAD zauzimaju u svjetskim razmjerima, ustavnih odredbi i razvoja internih odnosa, izvršna je vlast i dalje glavna snaga koja kreira vanjsku politiku uglavnom samostalno.

Svi oni oblici djelovanja koji bi trebali ograničavati izvršnu vlast prilično su heterogeni po svojim ovlastima, intencijama i konkretnim mogućnostima u vanjskoj politici. Nekoliko ozbiljnih neuspjeha američke vanjske politike omogućuje sada nešto veću inicijativu u široj javnoj kontroli, ali unatoč tome administracija ima dovoljno slobode da samostalno odlučuje o svrsishodnosti pojedinih značajnih akcija. Taj novi trend prema čvrstoj kontroli administracije za sada teško da može ozbiljnije utjecati na donošenje odluka o najbitnijim pitanjima međunarodnih odnosa i angažmana SAD u svijetu, ali već samo njegovo postojanje može služiti kao dokaz nezadovoljstva i signal eventualnih dubljih promjena.

Interesne grupe, također veoma različite, postale su mnogo brojnije u američkom društvu, a njihov je neposredni utjecaj na vanjsku politiku prilično teško odrediti. Ali onda kad postoje snažni institucionalni interesi organizirane grupe koja je kadra samostalno djelovati (CIA), ili kad se povežu različite interesne grupe koje nalaze mogućnost zajedničkog dugoročnog djelovanja (vojno-industrijski kompleks), posredni utjecaji na kreatore vanjske politike mogu biti veoma dalekosežni.

Sredstva masovnih komunikacija u SAD, unatoč svojoj rasprostranjenosti, još uvijek su pretežno aktivni pomagač administracije na vlasti, a manje kritičar vanjske politike ili stvaralac nezavisnih mišljenja. U takvoj situaciji teško je očekivati da će štampa utjecati na stvaranje novih pogleda, koji bi pridonijeli kompleksnijem shvaćanju vanjske politike SAD i traženju drukčijih rješenja od onih koje daje administracija.

Osim toga, bipolarnost glavnih političkih snaga koje nastoje djelovati veoma masovno — Demokratske i Republikanske stranke — stvara specifičnu situaciju koja se mora odraziti i na djelovanje mehanizma vanjskopoličkog odlučivanja. U osnovi obje stranke nastoje svojim političkim programima biti dostupne svim kategorijama građana odnosno birača. I dok njihova unutrašnjopolitička rješenja mogu biti posve različito postavljena, u vanjskoj politici, a posebno u bitnim vanjskopoličkim pitanjima, nema temeljnih razlika između dviju stranaka, a to onemogućuje stvaranje nove političke alternative koja bi utjecala na kreatore vanjske politike i dovela do novih, drukčijih rješenja.