

---

## ***Big Government* i načelo ograničenja središnje vlade. Problem uporabe sredstava prikrivenoga djelovanja u vanjskoj politici Sjedinjenih Država**

---

ANTE BARIŠIĆ\*

### *Sažetak*

Model vladavine u Sjedinjenim Državama nastao tridesetih godina 20. stoljeća i znan kao *Big Government* analizira se u kontekstu njegove primjene na području vanjske politike. Propituje se vanjskopolitička uloga američke središnje vlade kao i dinamika odnosa egzekutive i legislative u razdoblju tijekom i nakon završetka hladnoga rata te se osobito propituju promjene koje su nastale nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. godine. U tekstu je poseban naglasak stavljen na analizu hladnoratovskoga naslijeđa tzv. netradicionalnih instrumenata vanjskopolitičkoga intervencionističkoga djelovanja odnosno resursa i tehnika prikrivenoga djelovanja. Autor zaključuje da je ekstenzivna primjena tih instrumenata znatno narušila načelo ograničene središnje vlade kao jedan od temelja američke politike. Ipak, u svjetlu nove mobilizacije resursa u borbi protiv terorizma nužna je i ponovna evaluacija sredstava prikrivenoga djelovanja.

*Ključne riječi:* *Big Government*, egzekutiva, legislativa, načelo ograničenja središnje vlade, vanjska politika, netradicionalni instrumenti vanjske politike, “treća opcija”, metode prikrivenoga djelovanja, intervencionizam

### *Uvod*

Korijene bojazni zbog nastanka, širenja i sveukupnoga djelovanja modela tzv. *Big Government* u Sjedinjenim Državama nakon 1933. godine valja tražiti ponajprije u tradicionalnom američkom strahu od “države” kao arhetipske prijetnje slobodi pojedinca, te, s druge strane, u povijesno uvjetovanom osjećaju zbiljske opasnosti od mogućega vanjskoga ili međunarodnoga upletanja u unutarnjopolitičke procese. Istodobno s prigovorima *Big Government* modelu organizacije vlasti u američkoj javnosti sve su više bujala očekivanja u odnosu na njezino djelovanje i usluge što su ih različite razine vlasti pružale građanima.

\* Ante Barišić, asistent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Komparativna politika.

Ovakav dvostruki odnos prema modelu i praksi *Big Governmenta* iznenada se našao suočen s velikim izazovom do kojeg je došlo traumatičnom promjenom raspoloženja američke javnosti nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. Naime, jasno izražena spremnost da se vlastima dopusti primjena dosad neviđene razine kontrole privatnosti u svrhu sprječavanja terorističkih djelovanja postavila je u posve novi kontekst problem intervencionizma vlasti u socijalnu i ekonomsku sferu te problem suviše jake i nedovoljno ograničene središnje vlade.

Sve do 1933. godine američka je središnja vlada bila ograničavana u svojoj veličini, dosezima i utjecaju a najvažnije funkcije vlasti obnašale su savezne države. To dugo razdoblje obilježeno je utemeljiteljskim nastojanjima da se institucionalno uspostave tri glavna načela ograničene vlasti: federalizam, dioba vlasti te sloboda i prava pojedinca.

Nakon 1933. godine središnja je vlada izrasla u razgranani upravni aparat koji nadzire funkcioniranje cjeline američkoga gospodarstva, najveći je pojedinačni poslodavac, osigurava državljanima veliki broj usluga, raspolaže najmoćnijim vojnim resursima te preuzima niz drugih obveza. Nakon tragičnih događaja 11. rujna 2001. pokazuje se kako američka javnost doslovno preko noći mijenja svoje raspoloženje prema vlasti i zahtijeva da vlasti učinkovito rješavaju njihova životna pitanja. Štoviše, američka javnost danas prihvaća sve one socijalne i ekonomske koristi nastale kao posljedica djelovanja *Big Government* modela vlasti.

Međutim, upravo je 11. rujna 2001. imao za posljedicu razotkrivanje brojnih slabosti i ranjivih mjesta *Big Government* modela vlasti. Stoga je glavni cilj ovoga rada istražiti kako u novom kontekstu funkcionira taj model na području vanjske politike, i to iz perspektive zahtjeva što ih postavlja ustavno načelo ograničene središnje vlade. Polazeći od tradicionalne kritike američkoga vanjskopolitičkoga intervencionizma u drugoj polovini 20. stoljeća, želi se tematizirati ključni odnos svrhe i sredstava državnoga djelovanja nakon događaja 11. rujna 2001. godine. Način na koji Sjedinjene Države u uvjetima vladavine prava kroz međusobni odnos političkih institucija središnje vlade uspostavljaju ravnotežu između zahtjeva poretka i slobode nedvojbeno će snažno utjecati na buduće trendove u svjetskoj politici.

### *Načelo ograničenja središnje vlade u modelu Big Government nakon 11. rujna 2001. godine*

U ovom se tekstu polazi od problematiziranja *Big Government* modela vlasti iz kuta ustavnoga zahtjeva za ograničenjem utjecaja središnje vlade, a na primjeru analize američke vanjske politike. U fokusu analize nalazi se dinamika odnosa egzekutive i legislative u vanjskopolitičkom kontekstu u razdoblju za vrijeme i nakon kraja hladnoga rata. Pritom se koristi povijesni pristup, koji prati evoluciju ključnih struktura i institucija središnje vlasti (Lowi/Harpham, 1997.: 249-279).

Ovaj se rad usredotočuje na detaljno raščlanjenje i vrjednovanje tzv. netradicionalnih instrumenata vanjske politike Sjedinjenih Država. Koji su razlozi njihova nastanka, kako su evoluirali, kakav su utjecaj u razdoblju hladnoga rata i nakon njega ostvarivali na političke institucije i procese? Kako ti netradicionalni instrumenti kao hladnoratov-

sko naslijeđe američke vanjske politike funkcioniraju u suvremenim posthladnoratovskim uvjetima?

Jedna od posljedica terorističkih napada 11. rujna 2001. godine odnosi se na otvaranje rasprave u američkoj javnosti, koja se kreće u rasponu od pitanja o tome kako u antiterorističkim zakonima eliminirati prijetnje privatnosti i autonomiji pojedinca do debata o stupnju ozbiljenja temeljnoga ustavnoga načela o ograničavanju središnje vlade. Ne dovodeći u pitanje smjer konkretne politike nakon terorističkih napada, moguće je vrjednovati trenutačno stanje u promicanju načela ograničene središnje vlade (Patterson, 2002.: 40-41).

Sjedinjene su se Države opet našle u položaju predvodnika i svojevrsnoga modela, ali ne s obzirom na svoje specifične političke institucije koje su nepodobne za preslikavanje zbog osebujnoga konteksta u kojem funkcioniraju, nego s obzirom na način razrješenja temeljnoga unutarnjeg protuslovlja između egzekutive i legislative (Lowi/Harpham, 1997.: 268-269). Ubrzano preispitivanje kolektivne samosvijesti nakon terorističkih napada u rujnu 2001. zahvatilo je i onaj dugogodišnji osjećaj “američke posebnosti” (Sellers/May/McMillen, 1996.: XV), koji je osobito obilježavao mišljenje Amerikanaca o svojoj ulozi u svjetskim poslovima nakon kraja hladnoga rata. Novonastala svijest o vlastitoj ranjivosti i međupovezanosti svijeta poslije hladnoga rata, po našem sudu, otvara prostor za teorijsko i praktično propitivanje temeljnih problema države.

Istražujući svojedobno problem razvoja predsjedničke vlade u Sjedinjenim Državama na primjeru kongresnoga veta, Branko Smerdel je došao do važnoga zaključka prema kojem američki “... institucionalni okvir djeluje, ali ne zbog toga što je idealno zamišljen prije dvije stotine godina, već zbog toga što se razvija i mijenja, ovisno o odnosu realnih političkih snaga koje ga pokreću. Budući da taj sistem omogućava izražavanje pluralizma tih političkih snaga, na liniji odnosa legislative s egzekutivom, on rezultira permanentnim sukobljavanjem institucija, koje doista na taj način ograničavaju jedna drugu, odnosno stvarne nosioce vlasti” (Smerdel, 1986.: 191). U pristupu istraživanju evolucije predsjedničke vlasti Smerdel je odustao od utvrđivanja mogućeg raskoraka zbiljskoga i normativnoga te primjene metode subjektivne interpretacije ustava. Umjesto toga pošao je od stava prema kojem ustavni modeli “... nemaju za svrhu da budu što dosljednije primijenjeni u praksi, nego služe drugim, praktičnim ciljevima političkoga sistema: održavanju i unaprjeđivanju društvenoga mira i blagostanja, u okviru ustavom i zakonima uspostavljenoga ... poretka” (Smerdel, 1986.: 189). Okosnicu takvoga pristupa analizi američkoga političkoga procesa iz ustavne perspektive čini temeljno načelo ograničenja središnje vlade.

Naime, utemeljitelji američkoga ustava težili su uspostaviti dovoljno moćnu središnju vladu da može realizirati nacionalne interese, uključujući obranu i trgovinu među državama, no ne i da istodobno bude prijetnja slobodi (Patterson, 2002.: 40-41). Pri tome su se oslonili na četiri politička načela – republikanizam, federalizam, podjelu vlasti te ravnotežu među ovlastima Vlade, Kongresa i Vrhovnoga suda – koja su rezultirala revolucionarno novim političkim poretkom (Janda/Berry/Goldman, 1999.: 45-49). Američka je ustavna demokracija učinkovito onemogućila presezanja središnje vlade u slobode pojedinca, jasno određujući granice i uvjete njezinoga postupanja (Janda/Berry/Goldman, 1999.: 53).

Edward H. Crane nedvosmisleno tvrdi da je ono što se dogodilo 11. rujna bio "... bi-jedan neuspjeh Velike Vlade (*Big Government*) ... Ovi su napadi bili napadi na bit Amerike. To nisu bili napadi na 'mješovito gospodarstvo' ili na 'treći put'. To su bili napadi na istinski liberalizam – ideju da je život svakoga pojedinoga ljudskoga bića vrijedan te da bi institucije društva trebale odražavati tu činjenicu. Amerika je velika nacija jer je stvorena Deklaracijom o neovisnosti i Ustavom, oblikovanim da obznane i unaprijede važnost i dignitet ljudskih bića" (Crane, 2001.: 2).

Pošavši od reafirmacije liberterskih načela i ciljeva, Crane naglašava da oni nikako nisu "antivladini" te traži da se od rasprave o velikoj ili maloj središnjoj vladi odustane u korist reafirmacije vrjednota ograničene središnje vlade. Nasuprot vladi definiranoj pridjevom "ograničena", stoji prijetnja sveobuhvatne i sveprisutne središnje vlade. Crane ističe kako u vremenima ugroze nacije odgovarajuća uloga "ograničene" središnje vlade može značiti samo jedno: činiti više u obrani sloboda, nego što bi to bio slučaj u razdoblju mira. Smatra apsurdnim one stavove koji sugeriraju da bi terorističke prijetnje na neki način bile argument za proširenje uloge vlade u svakodnevnom životu. Upravo suprotno, Crane misli da su Sjedinjene Države postale metom napada jer se doživljavaju kao simbol poštovanja prava pojedinca i njegove kontrole nad vlastitim životom, te stoga zagovara manje vladina upletanja u živote ljudi.

Pola godine poslije terorističkoga napada 11. rujna, 2001. godine Tom G. Palmer i John Samples istražili su koji su dugoročni učinci na središnju vladu te kako zagovornici vrjednota ograničene središnje vlade odgovaraju na promjene uzrokovane tim napadima. U završnoj ocjeni pokazuju Madisonova načela prema kojima je vlada ustanovljena i trebala bi djelovati u korist naroda, što za sobom povlači zahtjev za ograničenom središnjom vladom. Tvrdi da je vrijeme da američka vlada pokrene goleme resurse u zaštitu američkih državljana te da prestane pljačkati neke u korist drugih, zatvarati neke kako bi se zadovoljilo druge i prisvajati sebi dodatne moći bez ustavnoga ovlaštenja. U konačnici pokazuju kako događaji od 11. rujna traže umnogostručenje napora svih na obnovi ustavne vladavine, opremljene potrebnom moći i resursima za zaštitu od napadača, ali i strogo ograničene na primjenu dodijeljenih ovlasti putem najnužnijih i najprikladnijih zakona, upravo onako kako to tekst ustava jasno propisuje (Palmer/Samples, 2002.: 14).

### *Razvoj netradicionalnih instrumenata američke vanjske politike i njihove posljedice*

Mnogobrojni dokazi o neuspjehu američke središnje vlade u obavljanju njezine temeljne ustavne zadaće u slučaju terorističkoga napada 11. rujna 2001. potaknuli su rasprave o odgovornosti egzekutive i potrebi njezina reformiranja. Indikativno je da su se u okviru *Big Government* modela organizacije vlasti neučinkovitima pokazali i tzv. netradicionalni instrumenti vladina djelovanja. Ti su instrumenti nastali u kontekstu američke vanjske politike u doba hladnoga rata. Riječ je o resursima državne moći na području koje definiraju vojska i diplomacija, a organizirani su za provedbu vanjske politike. S obzirom na niz promjena na početku 21. stoljeća nedvojbeno se iznova mora definirati uloga netradicionalnih instrumenata politike.

Iskustvo Drugoga svjetskoga rata te razvoj poslijeratnih međunarodnih odnosa, od početnoga odnosa savezništva u ratu protiv nacizma ka zaoštrenom bipolarnom konfliktu u uvjetima postojanja nuklearnih oružanih sustava na objema stranama doveli su do preoblikovanja tradicionalne uloge diplomacije i vojne sile te korištenja raspoloživih instrumenata za realizaciju sigurnosne i vanjske politike u uvjetima u kojima normalno diplomatsko djelovanje prestaje, a oružani sukob ili pravi rat (ograničene ili sveobuhvatne naravi) još nije započeo. U kompliciranim situacijama, kad nije prikladno poduzimati vojne operacije, a diplomacija nije u mogućnosti djelovati, od obavještajno-sigurnosne zajednice očekuje se da specifičnim sredstvima zaštiti nacionalne interese. U najopćenitijem smislu riječi radi se o sredstvima za provedbu tajne intervencije, koja se u zapadnoj literaturi i publicistici kolokvijalno naziva “prikrivenim djelovanjima”, “trećom” ili “tihom” opcijom (Johnson, 1989.: 17). Često se za opis instrumentarija, resursa, taktika i tehnika prikrivenoga djelovanja koriste zbirni izrazi i sintagme poput “prikriveni rat”, “tajni rat”, “tajne akcije”, “tajne operacije”, “specijalne operacije” ili “poluvojne operacije”.

Za primjenu tih oblika djelovanja predsjednik SAD-a, opskrbljen ustavnim ovlaštenjima da djeluje kao vrhovni zapovjednik oružanih snaga te da samostalno odlučuje u pitanjima vanjske politike, nije trebao pitati Kongres. Općenito se smatralo da je nedopustivo dovoditi u pitanje ustavne ovlasti predsjednika u promicanju američkih vanjskopoličkih interesa.

Po svojoj naravi, usmjerenju i području primjene “treća opcija” uvijek ima obilježja intervencionizma, jer se njome pokušava “... utjecati na unutarnje poslove druge države putem tajnih sredstava” (O’Toole, 1988.: 136). Za većinu autora “tajna ili prikrivena djelovanja” su “... intervencija jedne države u unutarnje poslove druge u svrhu proširenja političke i ekonomske kontrole putem sredstava koja nisu vidljiva ili priznata” (Kumar, 1981.: 2). Svrha je primjene sredstava iz spektra “treće opcije” proširiti utjecaj jedne suverene države nad drugom primjenom različitih oblika moći (Breckinridge, 1986.: 217). No, ostvarivanje utjecaja, kao blažeg oblika odnosa ovisnosti, tendira preći u kontrolu, što se u krajnjem slučaju može pretvoriti u izravnu vojnu intervenciju i pokoravanje, osobito ako dođe do otpora pokušaju nametanja čvršćeg i obvezujućeg odnosa. U tom slučaju, dotad tajna, intervencija prelazi prag tajnosti te prerasta u otvorenu uporabu sile i akt agresije (Kumar, 1981.: 3).

Upravo resurse i taktike iz područja “treće opcije” valja istražiti kako bi se utvrdilo nije li to naslijeđe u eri globalizacije dospjelo pod kontrolu izvaninstitucionalno lociranih središta političke moći, već prethodno deformirane u fazi nastanka obrasca *Big Government*, a u najnovije doba izvrgnute korumpirajućem utjecaju globalne korporacijske privrede. Polazimo od pretpostavke da su resursi i tehnike iz područja “treće opcije” mogli biti korišteni u funkciji središta moći, koja djeluju globalno, a koja su mimo znanja legislative ostvarivali presudan utjecaj na središnju vladu sve do 11. rujna 2001. godine.

Eksternalizirana u svojoj primjeni te preoblikovana nakon sloma hladnoratovskoga poretka, s obrazloženjem da joj je svrha rješavanje kriza koje ugrožavaju mir i stabilnost međunarodnoga poretka, “treća opcija” mogla se koristiti u funkciji promicanja posve određenih posebnih interesa. Možemo pretpostaviti da je u nekom trenutku došlo do institucionalne mutacije te su preoblikovana državna moć i njezine sofisticirane tehnolo-

gije u novim globalnim uvjetima iskorišteni za zadovoljavanje moćnih posebnih interesa i maksimiranje profita “korporacijske Amerike”, a ne za ostvarivanje političkih ciljeva koje su utemeljitelji američkoga ustava postavili pred središnju vladu.

Na taj se način stvaraju krizna žarišta u međunarodnom poretku te uspostavlja nezdravo stanje u kojem se, i po cijenu korumpiranja vlastitih institucija, nastoji “kupiti” vlastita unutarnjopolitička stabilnost na sve nižoj razini održavanja. Drugi sudionici međunarodnoga poretka, čije se državne institucije na taj način destabiliziraju, sprječavaju se u svom normalnom razvoju. Istodobno, ako bi se potvrdila teza o sustavnoj ili sporadičnoj primjeni modificiranih i za posebne interese instrumentaliziranih resursa “treće opcije” u međunarodnom poretku, to bi značilo da su na svim razinama istodobno poništena ili suspendirana temeljna ustavna načela američke vladavine.

Oslanjanjem na resurse i praksu “treće opcije” u provedbi vanjske politike središnja vlada prakticira intervencionizam, kod kojeg je vrlo teško razlučiti ostvarivanje utjecaja i miješanja u autonomnu sferu drugih država. Osim toga, suprotno retorici o demokratskim ciljevima vanjskopolitičkoga djelovanja u eri globalizacije, primjenom intervencionističke metode umjesto željenih demokratizacijskih učinaka postiže se degradacija vlastitih institucija kao povratni učinak agresivnoga utjecaja na tuđe institucije. Paralelno se promiče institucionalno djelovanje koje polazi od prevlasti načela tajnosti što ga stavlja izvan i iznad zakona, a u konačnici vodi dokidanju vladavine zakona. Sporovi i sukob pokušavaju se rješavati isključivo primjenom sile i nametanjem odnosa hegemonije.

Prikrivena djelovanja iz područja “treće opcije” u vrijeme hladnoratovskoga rasta izgradili su sliku o sebi kao metodi kojom se podupire diplomacija u vođenju vanjske politike. Ona treba poslužiti kao sredstvo prisile koje potkrjepljuje diplomaciju u postizanju određenih ciljeva koji bi se inače mogli postići jedino uporabom oružanoga nasilja ili otvorenim ratom. Početno iskustvo Sjedinjenih Država za vrijeme Trumanova mandata pokazuje da je uvođenje prikrivenih djelovanja iz područja “treće opcije” rezultiralo iskripljivanjem i devalviranjem diplomatskoga postupanja te je dovelo do potkopavanja samih temelja diplomacije kao legitimnoga sredstva vanjskopolitičke akcije.

Više je razloga u početnoj fazi prouzročilo konfliktan proces uspostave granica i odnosa između diplomacije, kao tradicionalnoga i etabliranoga sredstva vanjske politike, i novoga područja “treće opcije”. Ubrzanom rastu struktura “treće opcije” te njihovu sve većem značenju pogodovali su veliki resursi koji su bili na raspolaganju, mogućnost izravnoga pristupa do najviših razina u lancu donošenja odluka, mala ili nikakva odgovornost spram Kongresa i javnosti, zatim činjenica da su Pentagon i CIA imali skoro punu autonomiju donošenja odluka te su vremenom vodili oblikovanju vanjske politike suprotno od Državnoga tajništva.

Kao skoro samostalni akteri u diplomatskom procesu Ministarstvo obrane i CIA su iz svojih unutarnjih potreba bili prisiljeni poduzimati prikrivena djelovanja koja su često ostavljala neželjene posljedice na američku diplomatsku strukturu i procese, te prouzrokovala i druge dodatne troškove. Jedan od najvećih problema odnosi se na kršenja normi međunarodnoga prava, što ima za posljedicu potkopavanje temeljnih načela na kojima počiva međunarodni poredak. S druge strane, nisu nezanemarive ni unutarnjo-

političke posljedice opisanoga vanjskopolitičkoga postupanja onoga dijela egzekutive koji je raspolagao resursima “treće opcije”.

Kad se govori o uspješnosti poduzetih prikrivenih djelovanja iz područja “treće opcije”, onda valja imati na umu kratkoročni i dugoročni učinak. Po kriteriju neposrednoga učinka moguće je utvrditi da je u početnoj fazi primjene prikrivenih djelovanja ostvaren uspjeh u nekoliko slučajeva, iako ne i u svim<sup>1</sup>. Ako se primjenu metoda “treće opcije” za ostvarivanje vanjskopolitičkih ciljeva promatra iz perspektive dugoročnoga efekta, onda su se prvobitni uspjesi s protokom vremena pokazali kao teški i pogubni neuspjeh, što drastično potvrđuje iranski primjer, gdje Homeini preuzima vlast 25 godina nakon intervencije američkih sigurnosnih službi (O’Toole, 1988.: 243-245).

U jednom trenutku prikrivene operacije iz područja “treće opcije” dale su kreatorima vanjske politike novi manevarski prostor te su na određeni način postale precijenjenima, što je imalo za posljedicu njihovo neselektivno korištenje te su postale uzrok kriza i oružanih konflikata različite vrste.

Američka praksa intervencionizma sredstvima “treće opcije” neminovno se sukobila sa zahtjevima međunarodnoga prava. Načela međunarodnoga poretka o neprihvatljivosti intervencije u međunarodnim odnosima s vremenom su prihvaćena te su kao dio međunarodnoga prava preuzete od država kao obvezujuća norma koja isključuje primjenu sredstava “treće opcije”. Osobito je to slučaj s Deklaracijom Glavne skupštine UN-a o nedopustivosti intervencije u unutarnje poslove država, donesenoj 21. prosinca 1965. godine, u kojoj se kategorično zabranjuje intervencija prikrivenim sredstvima, u bilo kojemu vidu ili obliku, jedne države u poslove druge suverene države (Kumar, 1981.: 188).

Tek nakon toga sruza s normama ponašanja međunarodnoga poretka dolazi do povratnoga utjecaja na unutarnju američku politiku te do obnove izgubljene ravnoteže u odnosima egzekutive i legislative. Ukidanjem tzv. “imperijalnoga predsjedništva”, koje je svoj razvojni vrhunac doživjelo u drugoj polovini šezdesetih i početkom sedamdesetih godina 20. stoljeća, u Sjedinjenim Državama eskalira kriza dotadašnje inačice *Big Government* modela organizacije vlasti. U razdoblju od druge polovine sedamdesetih do sredine osamdesetih godina došlo je do “preporoda Kongresa”, koji se nastoji nametnuti svojim aktivnijim djelovanjem u odnosu na egzekutivu (Smist, 1990.: 1-20). Taj je proces evolucije središnje vlade obilježio epohu kraja hladnoga rata, poprimajući oblik unutarnjeg balansiranja između egzekutive i legislative, uz asistenciju sudbene grane vlasti (Smerdel, 1986.: 11-16). Proces unutarinstitucionalnoga strukturalnoga uravnoteženja kroz njihovo čišćenje od devijacija predstavljao je bitnu etapu društvenoga i političkoga razvoja Sjedinjenih Država. U svojim krajnjim učincima taj je proces pridonio napretku demokracije u Sjedinjenim Državama, a time i učvršćivanju struktura međuna-

<sup>1</sup> Prva uspješna tajna operacija koju je poduzela tek oformljena CIA bila je politička operacija u Italiji 1948. godine usmjerena na izazivanje poraza kandidata komunističke stranke na nacionalnim izborima te održavanje stranke kršćanskih demokrata na vlasti. U kolovozu 1953. godine CIA je organizirala i izvela državni udar u Iranu kojim je s vlasti uklonjen premijer Mohamed Mossadek, koji je uživao političku potporu iranske komunističke stranke Tudeh, a obnovljena vlast šaha Mohameda Reze Pahlavija koji je imenovao svoju vladu.

rodnoga poretka stvaranjem svijesti o opasnostima koje sa sobom nosi primjena resursa “treće opcije”.

Retrospektivno se može zaključiti da su prikrivena djelovanja iz područja “treće opcije” nedvojbeno značila povrjedu međunarodnoga prava. Time su ujedno bila ugrožena temeljna načela američke vanjske politike, a diplomacija kao glavno sredstvo vanjsko-političke akcije onemogućena u obavljanju svoje temeljne misije. Prikrivena djelovanja iz područja “treće opcije” dovela su do teških iskrivljivanja u procesu vanjskopoličkog odlučivanja te su vremenom poprimila oblik koji je suprotan standardima vanjske politike utemeljene na demokratskim vrjednotama i načelima. Prikrivena djelovanja, primjerice, potkopavaju autoritet veleposlanika kao glavnoga instrumenta provedbe vanjske politike, čime se slabi i diplomatska praksa u cjelini. Javna kritička debata u Sjedinjenim Državama o području i praksi prikrivenoga djelovanja krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina 20. stoljeća (Oseth, 1985.: 11) tematizirala je taj problem s obzirom na utjecaj prikrivenih metoda vanjskopoličkog intervencionizma na vrjednote ustavne demokracije, s jedne, te na političke ciljeve posebnih interesa kako ih je Madison definirao (Janda/Berry/Goldman, 1999.: 52) i imperativa života unutar međunarodnoga sustava, s druge strane. U tom svjetlu sagledana učinkovitost prikrivenih djelovanja vrlo je upitna jer ona, u konačnici, zbog povrjede međunarodnoga prava i potkopavanja temelja diplomacije dovode do slabljenja cjelokupnoga međunarodnoga sustava zasnovanoga na mehanizmu kolektivne sigurnosti.

Valja naglasiti da je cjelokupna američka vanjska politika hladnoratovskoga razdoblja, a unutar nje i prikriveno djelovanje iz područja “treće opcije”, postiglo svoj primarni cilj: obuzdavanje globalnih ekspanzionističkih ambicija sovjetskoga tipa totalitarizma te su stvorene pretpostavke za širenje prostora slobode putem jačanja demokratskih oblika i standarda vladavine. Međutim, ekstenzivno korištenje sredstava “treće opcije” rezultiralo je i nizom negativnih učinaka, kako u unutarnjoj politici, tako i u međunarodnim odnosima. Središnja je vlada vremenom prisvojila neprihvatljivu količinu moći, podređujući sebi ostale razine i grane vlasti i namećući primat politike nacionalne sigurnosti nad ostalim političkim ciljevima. Posljedica prevlasti egzekutive i militarističke interpretacije politike nacionalne sigurnosti ogledala se u posvemašnjoj i produženoj negaciji temeljnih načela funkcioniranja poretka sve do sredine sedamdesetih godina. Nakon toga, ponovnom uspostavom ravnoteže između egzekutive i legislative te obnovom standarda ograničene središnje vlade u posljednjoj fazi hladnoga rata znatno je ograničilo uporabu sredstava prikrivenoga djelovanja. Takvo je stanje bilo karakteristično i za prvo desetljeće nakon kraja hladnoga rata. Nakon terorističkoga napada 11. rujna 2001. godine ponovo se pojavljuju zahtjevi za učinkovitijim vanjskopoličkim djelovanjem izvršne vlasti, koji bi mogli dovesti u pitanje opisanu ravnotežu.

### *Zaključak*

Napuštanjem izolacionističke vanjske politike i preuzimanjem globalnih obveza poslije Drugoga svjetskoga rata, Sjedinjene su Države započele novu fazu demokratizacije svoje unutarnje i vanjske politike. Nastanak i razvoj prakse prikrivenoga djelovanja iz područja “treće opcije” bitno je obilježio američku politiku u hladnoratovskom razdoblju. Međutim, zahtjevi politike nacionalne sigurnosti i učinkovitoga djelovanja izvršne



vlasti protuslovlili su interesima velikoga dijela američke javnosti, što je dovelo do unutarjopolitičkoga rascjepa. Kulminacija toga proturječja dogodila se sedamdesetih godina, kad je nakon izgubljenoga rata u Vijetnamu, afere Watergate te spoznaje o ulozi prakse prikrivenih djelovanja iz područja “treće opcije”, među ostalim i u slučaju vojnoga udara u Čileu, započeo proces ozdravljenja reformom sigurnosnih struktura i jačanjem kontrolnih ovlasti Kongresa i sudbene vlasti. Snažnim demokratskim iskorakom u pravcu reafirmacije temeljnih ustavnih načela zadobivena je i iznova uspostavljena izgubljena institucionalna stabilnost (Janda/Berry/Goldman, 1999.: 45-48). Tekovine tih promjena nadživjele su kraj hladnoga rata te su devedesetih godina znatno utjecale na američku vanjsku politiku kao i spremnost na uporabu metoda prikrivenoga djelovanja.

Međutim, teroristički napad 11. rujna 2001. godine otvorio je bitno drukčiju stranicu u evaluaciji naslijeđa metoda prikrivenoga djelovanja iz područja “treće opcije” te njihove uporabe za potrebe posthladnoratovski transformiranoga intervencionizma. *Big Government* model organizacije vlasti i njegova nova dinamika nakon 11. rujna, 2001. godine stavlja u posve novi kontekst i problem primjene ustavnoga načela ograničene središnje vlade. Posthladnoratovski negativni odnos prema vanjskopolitičkom intervencionizmu Sjedinjenih Država ubrzano se mijenja u uvjetima borbe protiv akutnoga problema međunarodnoga terorizma. U tom kontekstu valja zaključiti da je američki *Big Government* model vlasti ušao u svoju novu razvojnu fazu, u kojoj će se iznova morati definirati odnos egzekutive i legislative u vođenju vanjske politike kao i primjena temeljnoga ustavnoga načela ograničene vlade.

### Literatura

- Breckinridge, Scott D., 1986.: *The CIA and the U.S. Intelligence System*, Westview Press, Boulder/London
- Crane, Edward H., 2001.: The Essence of America, *Cato Policy Report*, November/December
- Janda, Kenneth/ Berry, Jeffrey M./ Goldman, Jerry, 1999.: *Izazov demokracije – Vladanje u Americi*, Durieux, Zagreb
- Johnson, Loch K., 1989.: *America's Secret Power—The CIA in a Democratic Society*, Oxford University Press, New York/Oxford
- Kumar, Satish, 1981.: *CIA and the Third World—A Study in Crypto-Diplomacy*, Zed Press, London
- Lowi, Theodore J/Harpham, Edward J, 1997.: *Political Theory and Public Policy—Marx, Weber, and a Republican Theory of the State*, u: Monroe, Kristen R., (ur.), *Contemporary Empirical Political Theory*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles/London: 249-279
- O'Toole, George J.A., 1988.: *The Encyclopedia of American Intelligence and Espionage—From the Revolutionary War to the Present*, Facts on File, New York/Oxford
- Oseth, John M., 1985.: *Regulating U.S. Intelligence Operations—A Study in Definition of the National Interest*, The University Press of Kentucky, Lexington
- Palmer, Tom G./ Samples J., 2002.: Limited Government after 9-11, *Cato Policy Report*, March/April

- Patterson, Thomas E., 2002.: *We the People: A Concise Introduction to American Politics*, 4 izdanje, Mc Graw Hill, New York
- Reisman, Michael W./ Baker, James E., 1992.: *Regulating Covert Action-Practices, Contexts, and Policies of Covert Coercion Abroad in International and American Law*, New Haven/ Yale University Press, London
- Sellers, Charles/ May, Henry/ McMillen, Neil R., 1996.: *Povijest Sjedinjenih Američkih Država*, Barbat, Zagreb
- Smerdel, Branko, 1986.: *Evolucija predsjedničke vlade u SAD: Kongresni veto*, Pravni fakultet, Zagreb
- Smist, Frank J., Jr., 1990.: *Congress Oversees the United States Intelligence Community*, The University of Tennessee Press, Knoxville

Ante Barišić

*BIG GOVERNMENT AND THE PRINCIPLE OF THE LIMITED  
FEDERAL GOVERNMENT. THE ISSUE OF EMPLOYING THE MEANS  
OF COVERT ACTIVITY IN THE US FOREIGN POLICY*

*Summary*

The US governance model created in the 1930s and known as the *Big Government* is analyzed within the context of its application in foreign policy. The author looks into the foreign-policy role of the American federal government as well as the dynamics of the relationship between the executive and the legislature during and following the cold war period and focusing on the changes occurring after the terrorist attacks on 11 September 2001. In the text special emphasis is put on the analysis of the cold-war legacy of the so-called non-traditional instruments of the foreign-policy interventionism or the resources and techniques of covert activity. The author concludes that the extensive utilization of these instruments has significantly undermined the principle of the limited federal government as one of the fundamentals of American politics. However, in the light of the new mobilization of the resources in the fight against terrorism, it is necessary once again to evaluate the means of covert activity.

*Key words:* “Big Government”, executive, legislature, principles of limited federal government, foreign policy, nontraditional instruments of foreign policy, the “third option”, methods of covert activity, interventionism



*Mailing address:* Faculty of Political Science, Lepušićeva 6, HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* ante.barisic@fpzg.hr