

---

*Vanjska politika*

---

Izvorni znanstveni članak  
327(73)“19”

---

**Vanjska politika Sjedinjenih Američkih Država u vrijeme Trumanove administracije**

---

ANTE BARIŠIĆ\*

*Sažetak*

Nova američka administracija Georga W. Busha II suočava se sa zahtjevom artikuliranja američke vanjske politike te uporabe odgovarajućih sredstava za njezinu realizaciju u uvjetima globalizma i postmilitarizma te jedinstvene vodeće uloge SAD u svjetskim poslovima. Državna se moć transformira u novom, post-hladnoratovskom međunarodnom okruženju, bitno obilježenom globalizacijskim procesima. Iako se današnja politika SAD-a razlikuje od politike prethodnih razdoblja teško je ocijeniti pravac i brzinu promjena bez poznavanja američke politike u doba hladnog rata. Stoga je od iznimne važnosti istražiti kako su bili uređeni odnosi između tradicionalnih resora za vođenje američke vanjske politike u povijesnom kontekstu početaka hladnog rata, dakle, za vrijeme administracije Harryja S. Trumana.

*Geneza ciljeva vanjske politike Sjedinjenih Država u razdoblju Trumanove administracije*

Iznimno siguran položaj u kojem su se SAD zatekle od svog nastanka do kraja Drugoga svjetskog rata uvjetovao je nastanak specifičnih američkih stavova spram pitanja rata i mira te uloge vojske i diplomacije u vođenju vanjske politike. Zemlje koje su kroz povijest bile izložene vanjskim ugrozama, za razliku od Sjedinjenih Država, morale su razvijati složenije obrasce ponašanja kombinirajući različita sredstva za ostvarivanje svoje sigurnosti. Jedinstvena američka povijesna pozicija odsutnosti prijeteće dovela je do toga da se u dijelu američke političke javnosti stvorilo mišljenje kako je sasvim prihvatljivo što Sjedinjene Države u jednom razdoblju nisu uopće imale svoje posebne vanjske politike. Osim toga, američko povijesno iskustvo antikolonijalizma i odbijanja europskog geopolitičkog pristupa dalo je zagovornicima izolacionizma i radikalno liberalnih vrijednosti dodatno uporište za odbacivanje mogućnosti uporabe sile i intervencionizma u provedbi vanjske politike i postizanja postavljenih ciljeva.

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

Kako je pokazalo iskustvo Prvoga svjetskog rata, ako razvoj međunarodne krize zahtijeva privremeno odstupanje od uobičajenog stanja u kome SAD nemaju posebno razvijene vanjske politike i pripadajuće infrastrukture za njezinu provedbu, jednokratno bi došlo do mobilizacije svih potrebnih resursa nužnih za okončanje rata. Podrazumijevalo se da se u razdoblju krize vodi aktivna vanjska politika do uključivanja u rat, da se teži postignuću bezuvjetne vojne pobjede i, konačno, diplomatskom konsolidiranju mira. Okončanjem međunarodne krize za američku vanjsku politiku prestaje potreba izvanredne mobilizacije i dolazi doba povratka normalni. Povratak je obilježen vraćanjem unovačenog ljudstva i pripadajućih resursa na stanje prije izbijanja krize te odbijanjem preuzimanja bilo kakvih novih međunarodnih obveza.

U odnosu SAD-a spram svjetske politike između dva svjetska rata zagovornici izolacionizma, jednako kao i njihovi protivnici internacionalisti, bili su suglasni u stavu o neupletanju Sjedinjenih Država. Njihovo neslaganje dolazilo je do izražaja samo u pitanju uvjeta i eventualnog uključivanja u pojedinu međunarodnu krizu. Skupina internacionalista imala je svoj posebni, vrijednosni razlog zbog koga su zagovarali uključivanje Sjedinjenih Država u svjetske poslove. Oni su se nadali da bi sudjelovanjem SAD-a u uspostavi i djelovanju međunarodnih organizacija mogao biti stvoren mehanizam za očuvanje međunarodnog poretka i mira u svijetu, kojim bi se moglo spriječiti izbijanje budućih kriza.

Uvjet za povratak mira i uspostavu stabilnosti u kriznim područjima, prema mišljenju kreatora američke vanjske politike, treba tražiti u uklanjanju onih snaga i krugova koji su poremetili mir. Načelno su za Sjedinjene Države i njihovu vanjsku politiku pripreme za rat i njegovo vođenje uglavnom vojno-tehnička operacija prema pravilima struke, tako da se nije težilo uspostavi organske veze između vanjske politike i obrambene politike u funkciji postizanja posebnih vanjskopolitičkih ciljeva.

Tradicionalni američki interesi, politika i stavovi doživjeli su korjenitu promjenu završetkom Drugoga svjetskog rata. Povijesno naslijeđeni američki vanjskopolitički interes očuvanja ravnoteže snaga na euroazijskom kontinetu valjalo je dovesti u vezu s promijenjenim međunarodnim okruženjem. Glavne europske i azijske remećilačke sile, Njemačka i Japan, vojnički su poražene i okupirane završetkom Drugoga svjetskog rata. Mjesto generatora nestabilnosti u međunarodnom sustavu preuzeo je Sovjetski Savez. Vođen navodnim globalnim ekspanzionističko-ideološkim planovima Sovjetski Savez se našao u ulozi glavne prijetnje svjetskom miru i stabilnosti. Novonastalo stanje u svijetu poslije Drugoga svjetskog rata odvelo je tradicionalno izolacionistički raspoloženu američku vanjsku politiku u iskušenje.

Povratak na predratno stanje i odnose u svjetlu novih okolnosti za kreatore američke vanjske politike nije bio moguć. Novi model vođenja američke vanjske politike počeo se pojavljivati i razvijati od početka 1947. godine. Obilježile su ga četiri novosti: Trumanova doktrina, politika zadržavanja, Marshallov plan i sustav vojno-političkih saveza. Važna pretpostavka uspjeha novog modela američke vanjske politike bila je po prvi put izražena spremnost Sjedinjenih Država na preuzimanje stalnih obveza izvan granica Zapadne hemisfere i svojevrsna globalizacija njihove vanjske politike, suprotno tradicionalnom pristupu.

Prvobitni neposredni zahtjevi američkoj vanjskoj politici za očuvanjem europske ravnoteže snaga, u Trumanovoj interpretaciji i na njegov zahtjev zadobili su nova i proširena obilježja. Vanjskopolitički cilj očuvanja europske ravnoteže snaga preobražen je geopolitički prioritet kojim je negirana njegova izvorna vanjskopolitička narav. Unutrašnje preoblikovanje sadržaja tradicionalnog zahtjeva američke vanjske politike za očuvanjem europskog sustava ravnoteže snaga pratilo je istodobno preuzimanje proširenih obveza obrane demokratskih država svugdje u svijetu, ukoliko su one izložene izravnoj ili neizravnoj agresiji, ili su, pak, već pokorene od strane naoružanih manjina ili vanjskim pritiskom. Ono što se nazivalo Trumanovom doktrinom bila je negacija posebnosti američke vanjske politike i njezina redukcija na ulogu servisa politike nacionalne sigurnosti.

Iako je Trumanov pristup nazvan strategijom zadržavanja, valja naglasiti da nikada nije došlo do njezinog službenog formuliranja i verificiranja. Strategija zadržavanja, shvaćena kao pojam bez jasno izraženog profila i sa pripisanim značenjima, nastala je kao instinktivni odgovor na percipiranu prijetnju sovjetskog ekspanzionizma. Vrlo brzo je uočeno da zamišljena strategija zadržavanja komunističkog širenja ne bi bila uspješna ako bi zapadnoeuropske države ostale gospodarski razorene i politički nestabilne. Stoga je razvijen program gospodarske samopomoći i američke potpore, čime su SAD, suprotno dotadašnjim obrascima ponašanja na međunarodnoj sceni i vlastitim tradicionalnim načelima vođenja vanjske politike, izišle izvan uobičajenih granica Zapadne hemisfere. Preuzete su vojne obveze svugdje ondje gdje je procijenjeno da prijeti komunistički inspirirana agresija ili subverzija.

Tradicionalni model američke vanjske politike nestao je pred naletom sveukupne globalizacije američke vanjskopolitičke akcije i nastojanja da se svijet preoblikuje prema vlastitom primjeru putem intervencija, pružanja pomoći i davanjem savjeta. Strategija zadržavanja je bila integralni dio sveukupne Trumanove politike nacionalne sigurnosti. Odgovarajuća američka vanjska politika imala je tri važne zadaće. Prvo je morala stvoriti učinkovit međunarodni poredak kroz koji bi se moglo suprotstaviti sovjetskoj vojnoj prijetnji prenošenjem zajedničkih interesa u zajedničke svrhe članica međunarodnog sustava. Valjalo je ujediniti moći pojedinih država i dodijeliti im odgovornosti sukladne njihovim interesima i snazi. Drugo, valjalo je uspostaviti odnose s neopredijeljenim državama Azije i Afrike koje su ušle u proces dekolonizacije ili su ga očekivale, i to tako da bude u skladu s razvitkom unutarnje i međunarodne stabilnosti. Treće, valjalo je uspostaviti nekakve odnose, sukladno načelima mira i slobode, s onim državama koje su neželjeno potpale pod sovjetsku prevlast, kao neke istočnoeuropske zemlje.

Sve ove ciljeve američka vanjska politika nastojala je postići razvijajući tri pravca akcije: oformljeni su savezi, razvijen je sustav pružanja inozemne pomoći te je oblikovan takav pristup prema sovjetskim satelitima koji je naglašavao nužnost širenja prostora slobode i samoodređenja. Međunarodna scena na kraju Trumanova mandata se promijenila iz temelja u četiri važna područja. Ravnoteža vojne moći doživjela je korjenitu promjenu te SAD više nisu bile neupitno najmoćnija država svijeta. U početku je američki atomski monopol omogućio stvaranje europskog vojno-političkog saveza u procesu primjene strategije zadržavanja, jamčeći apsolutnu zaštitu državama koje su se osje-

ćale izloženima sovjetskoj agresiji. Nestankom američkog nuklearnog monopola stvarana je svojevrsna pat-pozicija koja je u drugom svjetlu prikazivala mogućnosti saveza.

Uspješnom gospodarskom obnovom i oporavkom zapadnoeuropske zemlje su postigle i stanovitu političku stabilizaciju početkom pedesetih godina tako da savez sa Sjedinjenim Državama više nije bio pitanje opstanka. Početna svekolika ovisnost s napretkom procesa geopolitičke konsolidacije u zapadnoj Europi pomalo je počela nestajati, posebice u ekonomskom području. S druge strane, unutarnje promjene u Sovjetskom Savezu bile su izvjesne odlaskom Staljina te su stvorile uvjete za promjenu ciljeva američke vanjske politike nakon završetka formativnog razdoblja hladnoratovske faze američke vanjske politike. Konačno, proces dekolonizacije u Aziji i Africi je doveo do velikih i burnih promjena u međunarodnom okruženju, što je onda uvjetovalo ponovno promišljanje i preoblikovanje američke vanjske politike.<sup>1</sup>

### *Način utvrđivanja vanjskopolitičkih ciljeva*

Kreiranje vanjske politike u slučaju Trumana i njegove administracije podrazumijevalo je prevlast i nadmoć koncepcije nacionalne sigurnosti, što je vanjsku politiku podredilo interesima sigurnosti, koji nisu bili jednoznačno određeni već podložni raznovrsnim tumačenjima. Monopol interpretacije nacionalnih interesa, reduciranih na zahtjeve sigurnosti, dobio je povlašteni dio aparata izvršne vlasti, čime je autonomija artikulacije i izvedbe vanjskopolitičke akcije (podjednako izvršne, zakonodavne i sudbene grane vlasti) bila izgubljena. Prevlast i nadmoć jednog člana sklopa unutar kojeg se događa artikulacija vanjske politike zapaža se u fazi utvrđivanja ciljeva kao interesni redukcionizam, a manifestira se i kao poremećaj unutarnje ravnoteže u odnosima između ciljeva i sredstava.

Truman je stvorio jedinstvenu situaciju u kojoj je jednom dijelu izvršne vlasti, u čijem je djelokrugu bio sektor nacionalne sigurnosti, omogućeno da samostalno i prema svojim unutarnjim potrebama i kriterijima određuje i vanjskopolitičke ciljeve te da za svoje posebne svrhe instrumentalizira cjelokupnu vanjsku politiku. Određujući i postavljajući vanjskopolitičke ciljeve suprotno temeljnim načelima američke demokracije, koja pretpostavlja poštivanje načela autonomije, međusobne ravnoteže i kontrole svih triju grana vlasti, sektor nacionalne sigurnosti prouzročio je neravnotežu u funkcioniranju američkog političkog sustava. Neravnoteža je nužno proizvela neučinkovitost administracije u vanjskoj politici.

Prevlast sektora koji se bavio politikom nacionalne sigurnosti održavala se i na odabir sredstava. Primat nacionalne sigurnosti izravno je uvjetovao jačanje vojne spremnosti, čime je vojska osobito onaj dio koji se bavio nuklearnim oružanim sustavima natkrilila sva ostala sredstva i načine za provedbu vanjske politike.

<sup>1</sup> Macridis, C. R. (ur.), *Foreign Policy in World Politics*, Second Edition, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J.: 1962., 213-215. Američku vanjsku politiku prikazao je Hans J. Morgenthau u članku pod naslovom: *The American Tradition in Foreign Policy*, 201-224.

Gubitkom autonomije pojedinih konstitutivnih dijelova vanjskopoličkog sustava poremećena je ravnoteža unutar sustava, što se privremeno nadoknađuje uspostavljanjem novog, patvorenog oblika ravnoteže i stabilnosti u sjeni nuklearne prijetnje. Glavni generatori nestabilnosti unutar sustava, kao što su revolucije, gerilski ratovi, terorizam, gospodarsko suparništvo i slično, predstavljaju manju prijetnju od mogućnosti sovjetsko-američke nuklearne konfrontacije. Stoga i bivaju potisnuti kao prijetnja ravnoteži snaga u međunarodnom sustavu u uvjetima svojevrsne benigne asimetrije, sve do trenutka dok se novouspostavljeni odnosi kvaziekvilibrija ne promijene u smjeru uspostave drukčijih odnosa ciljeva i sredstava. Svijet se naučio kontrolirati veliku opasnost i živjeti s onim malim nekontroliranim prijetnjama, pa stoga ne čudi što se razdoblje hladnog rata u međunarodnim odnosima često prepoznaje kao razdoblje svojevrsne stabilnosti, iako u stalnoj sjeni prijetnje nuklearnog rata opstanku čovječanstva.<sup>2</sup>

Tradicionalni američki vanjskopolički zahtjev za očuvanjem vlastite sigurnosti putem održavanja ravnoteže snaga među svjetskim silama, poprimio je u razdoblju hladnog rata globalne razmjere.

### *Politika zadržavanja*

Trumanova je administracija pristupala utvrđivanju nacionalnog interesa u međunarodnim poslovima na uobičajen način, nastojeći stvoriti međunarodno okruženje koje bi bilo pogodno za opstanak američkih vrijednosti i institucija. Polazeći od klasičnih kategorija nacionalne suverenosti američki vanjskopolički ciljevi utvrđuju se kao zbroj interesa koje je u ljeto 1948. godine sam Kennan definirao kao nužnost:

“1. da se očuva sigurnost nacije, pod čim se misli na sposobnost ove zemlje da razvija svoj unutarnji život bez ozbiljnijeg miješanja, ili prijetnje miješanjem, od strane inozemnih sila; te

2. da se unapređuje blagostanje našeg naroda, promicanjem svjetskog poretka u kojem ova nacija može pružiti maksimalan doprinos miroljubivom i stalnom napretku drugih naroda te izvući maksimalnu korist iz njihova iskustva i sposobnosti.”<sup>3</sup>

Kennan je smatrao kako formuliranje vanjskopoličkih ciljeva u najboljem slučaju može biti naznaka smjera nipošto ne definira konačno odredište. Kreatori američke vanjske politike polazili su od pretpostavke kako valja računati na nesavršenost međunarodnog okruženja te činjenicu da u njemu ne vlada potpuna sigurnost. U skladu s tim prosudbama formulirana je i politika nacionalne sigurnosti koja je za svoj temeljni cilj postavila zadržavanje širenja komunizma. Glavni cilj se grana na nekoliko posebnih: 1) rušenje sovjetskog poretka; 2) ograničavanje sovjetskog utjecaja unutar granica Sovjetskog Saveza; 3) selektivno natjecanje unutar okvira sveukupne koegzistencije; 4) su-

<sup>2</sup> Gaddis, J. L., *The United States and the End of the Cold War*, Oxford University Press, New York, 1992., 14-16.

<sup>3</sup> Gaddis, J. L., *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1982., 27.

radnja općenito unutar okvira zajedničkih interesa; 5) proizvođenje temeljne promjene u unutarnjoj strukturi Sovjetskog Saveza.<sup>4</sup>

Glavni ciljevi strategije zadržavanja određivali su i smjer vanjskopolitičke akcije, njezine ciljeve i sredstva za njihovo postizanje samom činjenicom da dolaze s hijerarhijski višeg mjesta. Stoga i nije moguće izvesti autonomnu genezu vanjskopolitičkih ciljeva Sjedinjenih Država, koji bi iz svog posebnog područja samostalno i ravnopravno sudjelovali u postavljanju ciljeva i provedbi sveukupne državne politike.

Primjer koji potvrđuje ove zaključke o naravi američke vanjske politike i načinu njezine artikulacije u slučaju američko-sovjetskih odnosa nalazimo u dokumentu Trumanova Vijeća nacionalne sigurnosti NSC-20/4 od 24. studenoga 1948. godine koji, po logici hijerarhije odnosa između različitih razina izvršne vlasti postaje obvezujući ostalim resornim i agencijskim razinama. Glavni autor dokumenta G. Kennan definira vanjskopolitičke prioritete iz kojih proizlazi da bi opći ciljevi američke politike prema Sovjetskom Savezu, “podjednako u ratu kao i u miru, trebali biti:

- a) smanjenje moći i utjecaja SSSR-a do granice kad više neće predstavljati prijetnju miru, nacionalnoj nezavisnosti i stabilnosti svjetske obitelji nacija;
- b) nastojanje oko temeljnih promjena u načinu vođenja međunarodnih odnosa aktualne vlasti u Rusiji.

Postizanje ovih ciljeva zahtijeva od Sjedinjenih Država:

- a) razvijanje onog stupnja vojne spremnosti koji se može održavati toliko dugo koliko bude potrebno za odvratanje sovjetske agresije, kao prijeko potrebna potpora našim političkim stvorenjima prema SSSR-u, kao izvor ohrabrenja nacijama koje se odupiru sovjetskoj političkoj agresiji, te kao odgovarajuća osnova za neposredne vojne obveze te za brzu mobilizaciju ukoliko bi se pokazalo da je rat neizbježan.
- b) učvršćivanje unutarnje sigurnosti Sjedinjenih Država;
- c) krajnje uvećavanje naših gospodarskih potencijala;
- d) jačanje orijentacije prema suradnji nesovjetskih nacija;
- e) krajnje opterećenje sovjetske strukture moći, a posebno odnosa između Moskve i satelitskih zemalja;
- f) održavanje svijesti o prijetnji nacionalnoj sigurnosti u javnosti Sjedinjenih Država ...”<sup>5</sup>

Prvo veliko preispitivanje američke politike nacionalne sigurnosti u razdoblju Trumanovih mandata dogodilo se početkom 1950. godine kada su autori dokumenta Vijeća za nacionalnu sigurnost NSC-68, prije svih Paul Nitze, reafirmirali Kennanov zaključak da bi SAD trebale dati prvenstvo politici zadržavanja sovjetskog širenja. Iza-

<sup>4</sup> Gaddis, J. L., *The United States and the End of the Cold War*, Oxford University Press, New York, 1992., 19.

<sup>5</sup> Citirano prema: May, E. R., (ur.), *American Cold War Strategy: Interpreting NSC 68*, Bedford Books of St. Martin's Press, Boston-New York, 1993., 7.

zov sovjetskog ekspanzionizma, po mišljenju autora dokumenta NSC-68, usmjeren je ne samo na američke vrednote već i na fizičku sposobnost da se zaštiti vlastito okruženje. Riječ je o izazovu koji podjednako obuhvaća razdoblje mira i razdoblje rata te ga se u procesu utvrđivanja američkih ciljeva u miru i ratu mora uzeti obzir. Stoga se u navedenom dokumentu kaže: SAD “1.) ... moraju sebe učiniti jakim, podjednako potvrđivanjem naših vrednota u vođenju našeg nacionalnog života, kao i u razvoju naše vojne i gospodarske snage. 2.) Mi moramo predvoditi u izgradnji uspješno političkog i gospodarskog sustava u slobodnom svijetu. Samo praktičnom afirmacijom naših temeljnih vrijednosti, u inozemstvu kao i kod kuće, moći ćemo zaštititi naš vlastiti integritet, u kome leži stvarna slabost plana Kremlja. 3.) Međutim, osim potvrđivanja naših vrednota, politika i akcije moraju imati za cilj promjenu temelja sovjetskog sustava. Dakako, neće biti ništa manje skupo, ali će biti učinkovitije, ako se ove promjene dogode i prošire do kraja kao plod unutarnjih silnica u sovjetskom društvu.”<sup>6</sup>

Prema mišljenju autora dokumenta NSC-68, za postignuće svih nabrojanih temeljnih svrha i ciljeva nužno je preispitati dotadašnji smjer djelovanja te odabrati *onaj* koji odgovara novonastalom stanju poslije gubitka monopola na nuklearno oružje. Polazeći od zaključka da je nužna ubrzana izgradnja političke, gospodarske i vojne snage, te na temelju toga, jačanje samopouzdanja zemalja slobodnog svijeta, s ciljem onemogućavanja sovjetskih ekspanzionističkih planova, autori ističu kako Sjedinjene Države i savezničke zemlje moraju razviti uspješne političke i gospodarske sustave, istodobno poduzimajući političku ofanzivu protiv Sovjetskog Saveza. Da bi to bilo moguće, zahtijeva se zauzvat uspostava vojnog štita pod kojim se mogu polučiti postavljeni ciljevi.

Jačanje vojnih snaga ima dvostruku svrhu: poduprijeti vanjsku politiku Sjedinjenih Država te zaštititi Sjedinjene Države od moguće katastrofe, osiguravajući preživljavanje i opstanak nacije. Da bi se ispunio zahtjev za zaštitom od katastrofe, vojska mora moći ispuniti svoje temeljne zadaće zaštite zapadne hemisfere i bitnih savezničkih područja tako da se razviju njihovi resursi potrebni za vođenje rata.

### *Strategije SAD-a u doba hladnog rata*

Povezivanje postavljenih političkih ciljeva, s jedne strane, i raspoloživih sredstava za njihovo postizanje, s druge strane, odvija se putem strategije. Postavljanjem i razvijanjem odgovarajuće strategije stvaraju se pretpostavke za otpočinjanje političkog djelovanja, tj. dovođenje u vezu ciljeva i sredstava. Strategijama se povezuju dvije bitne karike u političkom lancu: donošenje političkih odluka te njihova provedba. Strategija je opći plan kako će se odgovoriti na zahtjeve koji proizlaze iz postavljenih ciljeva. Sadržava poseban popis vlastitih autonomnih i jasnih podciljeva koji se izvode iz okvira što ga čine širi politički ciljevi višeg reda, zatim specifikaciju raspoloživih resursa i tehnika te ograničenja koja se nameću i očekuju u provedbi strategije.

Fermentacija američke vanjske politike u prvim godinama po završetku Drugoga svjetskog rata bila je popraćena prijedporima zagovaratelja tradicionalne strategije mobilizacije i novonastajuće strategije odvratanja. Tradicionalni pristup vođenju vanjskopo-

<sup>6</sup> Op. cit., 29.

litičke akcije u uvjetima kriza i ratova počivao je na pretpostavci da se na izazove nacionalnoj sigurnosti odgovara sveobuhvatnom i snažnom, ali privremenom, mobilizacijom potrebnih resursa. Alternativno održavanje stalnih snaga do razine koja bi zajamčila sposobnost da se u svakom trenutku može odbiti svaka vrsta napada izvana na teritorij SAD-a smatralo se neprikladnim i skupim. S jedne strane, vladalo je duboko i neupitno uvjerenje kako zemljopisni položaj SAD-a isključuje mogućnost bilo kakvog izravnog i masovnog napada na američko kopno. S druge strane, pretpostavljalo se da razdoblje rasta napetosti i eskalacije sukoba u eventualnim međunarodnim krizama ostavlja dovoljno vremena da se američki industrijski, vojni, tehnički i ljudski potencijali preusmjere za potrebe operativnog vojnog djelovanja, ulazak u rat i eventualno postizanje potpune pobjede u ratu.

Razvoj događaja na međunarodnoj političkoj sceni neposredno po završetku Drugoga svjetskog rata doveo je do preoblikovanja doživljaja prijetnje američkoj nacionalnoj svjesnosti. U novonastaloj situaciji umjesto tradicionalne strategije mobilizacije u kriznim okolnostima SAD su morale početi iskazivati stalnu i nesmanjenu spremnost u odgovarajućem obliku i opsegu na globalnoj razini. Sigurnost američke federacije u uvjetima pojave novih oružanih sustava za masovno uništavanje, ali i djelotvorne primjene tehnika posrednog nastupanja, doživjela je ubrzano redefiniranje te je morala biti postavljena na nove i drugačije temelje od dotadašnjih klasično obrambenih. Sposobnost da se odvraća protivnika od započinjanja i vođenja rata novim oružanim sustavima i tehnikama u uvjetima globalne odgovornosti SAD-a postao je prioritetni cilj uspostave nove strategije američke vanjske politike.

Razvoj nove strategije odvratanja kojom je zamijenjena preživjela strategija mobilizacije, rezultat je činjenice da su interesi nacionalne sigurnosti zadobili prioritet u formuliranju američke vanjske politike. Time je došlo do iskrivljavanja i povrede ustavnih temelja američke demokracije, a stvoreno stanje desetljećima poslije je opterećivalo cjelokupni politički život u zemlji i svijetu. Država nacionalne sigurnosti suspendirala je normalan unutarnjepolitički demokratski razvoj u korist kartela posebnih i pojedinačnih interesa, koje je Trumanov nasljednik general D. Eisenhower imenovao "vojnoindustrijskim kompleksom".

U povijesti su se stavovi spram pitanja rata i mira, odnosno uloge diplomacije i vojne u realizaciji američke vanjske politike uobličavali u javnim raspravama što su se vodile oko nekih središnjih tema, tvoreći svojevrstne škole mišljenja koje su definirale posebnu američku tradiciju. Tema demokratizacije vođenja vanjske politike i uloge javnog mnijenja, a unutar toga i pitanja rata i mira, povijesno je bila iznimno važna. Oko tog pitanja iskristalizirala su se dva tipa mišljenja. Prvi je onaj tip čiji je rodonačelnik de Tocqueville, veliki poštovatelj američkog modela demokracije, koji je još 1835. godine uočio da je demokratski sustav vladavine po svojoj naravi nesposoban formulirati i provesti čvrstu vanjsku politiku.

Zauzimajući realističniji stav Alexis de Tocqueville je tvrdio da vođenje vanjske politike valja dodijeliti povlaštenim uskim skupinama visokoobrazovanih i kompetentnih elita koje svoje dužnosti obavljaju tajno, učinkovito i djelotvorno. Vanjska politika nije prostor u kojem bi se mogla kretati neobaviještena i neobrazovana masovna javnost. Uključivanje šire američke javnosti u vođenje vanjskih poslova, u očima realpolitičke škole mišljenja, smatralo se disfunkcionalnim. Uobičajeno je obrazloženo nagla-



šavalo kako bi se u slučaju masovnog sudjelovanja formiranje stavova odvijalo suviše sporo, a javnost cijelog procesa mogla je prerano otkriti namjere američke vanjske politike protivnicima. Također, važnost vanjske politike i pitanja nacionalne sigurnosti zasluživali su da kontrolu nad tim politikama imaju najobrazovaniji i najinformiraniji.

Drugi tip mišljenja polazio je od temeljnog liberalnog normativnog stava da mišljenje građana treba utjecati na sve državne poslove, a da sve politike trebaju odražavati vjerovanja i vrednote ljudi, ili barem demokratske većine. Polazilo se od pretpostavke da uključivanje domaće političke javnosti u proces donošenja odluka u području vanjske politike i nacionalne sigurnosti donosi sobom svojevrsnu snagu. Prije svega, javno vođena rasprava vodi ka razjašnjavanju glavnih prijevora te stavovi javnosti izravno utječu na proces donošenja odluka, pomažući da politika bude što sukladnija aktualnim nacionalnim ciljevima i svrhama. Konačno, ako usvojena politika zahtijeva žrtvovanje cijele nacije to je lakše provedivo zato što stalna uključenost javnosti povećava spremnost za podnošenje svih napora.

Zajedničko i jednom i drugom tipu mišljenja o poželjnoj razini uključivanja javnosti u vanjskopolitičku akciju je stav da svaka ona politika Sjedinjenih Država koja računa na nužnost podnošenja žrtve mora biti zasnovana, najvećim dijelom, na glavnim društvenim vrijednostima. Unatoč tome što su te vrijednosti često neprecizne i podložne promjenama, upravo je zadaća kreatora političkih odluka da ih razjasne, protumače te povežu kako bi preko njih bilo moguće zahvatiti i riješiti probleme vanjske i sigurnosne politike. Na taj se način o bitnim pitanjima uspostavlja široki vrijednosni konsenzus.<sup>7</sup>

Većina Amerikanaca tradicionalno očekuje da u vođenju vanjske politike, a onda i uporabi vojske, vodstvo i inicijativu ima predsjednik i izvršna grana vlasti kojoj je na čelu. Kongres u prvim desetljećima poslije završetka Drugoga svjetskog rata nije bio u mogućnosti na istoj razini sudjelovati u procesu donošenja vanjskopolitičkih odluka zbog unutarnjih poteškoća slabije izgrađenosti i manjka potrebne stručnosti. No, s vremenom neravnoteža u odnosu izvršne i zakonodavne grane vlasti je ispravljena zahvaljujući iskazanoj većoj odlučnosti Kongresa.

Sljedeća središnja tema koja je bitno utjecala na formiranje stavova američkog društva spram pitanja rata i mira tiče se prvenstva unutarnje politike. Vrlo dugo razdoblje mira dopustilo je Amerikancima da se usredotoče skoro isključivo na kontinentalno širenje te konsolidaciju američkih interesa u zapadnoj hemisferi. Kako nije bilo realne vanjske prijetnje Sjedinjenim Državama u razdoblju mira tijekom XIX. stoljeća, nije bilo nužno držati brojnu i snažnu vojsku. Tek s početkom širenja na Karibe i Pacifik, koje je obilježeno izbijanjem rata sa Španjolskom, mijenjaju se vanjskopolitički prioriteti i započinje jačanje vojske. Ulaskom u Prvi svjetski rat Sjedinjene Države su htjele onemogućiti svaki budući rat.

Po završetku rata SAD su se ponovno vratile u normalno stanje, što je značilo bavljenje isključivo domaćim temama i položajem unutar zapadne hemisfere. Teška gospodarska kriza tridesetih godina dodatno je pojačala zaokupljenost unutarnjepolitičkim pitanjima. Teza o povratku u normalu podrazumijevala je ne samo svijest o prven-

<sup>7</sup> Jordan, A. A./ Taylor, W. J. jr/KORB, L. J., *American National Security: Policy and Process*. Fourth Edition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1993., 48-49.

stvu unutarnjepolitičkih tema, već i stanje mira u međunarodnim odnosima. Osim što je američko iskustvo, izgrađeno na odsutnosti zbiljske prijetnje sigurnosti američkog kontinenta, pogodovalo normativnom razumijevanju poretka i američko političko naslijeđe bilo je pod snažnim utjecajem prosvjetiteljstva i vjere u racionalnost čovjekovih postupaka.

Djelo Johna Lockea ostavilo je iznimnog traga kod američkih ustavotvoraca, osobito njegova doktrina prirodnih prava prema kojoj je prirodno stanje obilježeno djelovanjem u uvjetima mira, uzajamnosti i zaštite. Locke je smatra da razumni ljudi ne žele rat te da na toj pretpostavci i nacije, kao zemljopisno utjelovljenje ljudi, mogu i trebaju rješavati svoje razlike i sporove mirnim putem, bez uporabe sile i militarizacije akcije, unutar institucija sustava putem diskusije i postizanja prihvatljivog kompromisa.

Tradicionalno se na diplomaciju gledalo kao na sredstvo vođenja vanjske politike, dok se vanjsku politiku, pak, doživljavalo kao proces u kojem su se diskusijom prevladavale razlike, čiji je ishod mogao biti eventualni sporazum postignut na temelju racionalne prilagodbe interesa. U ovoj su tradiciji instrumenti moći, inkarnirani u vojnoj snazi svake države, u odnosu na diplomatska sredstva uglavnom irelevantni. Uporaba moći, stoga se u američkoj tradiciji vanjske politike smatrala nemoralnom i neprihvatljivom. Međutim, ni takav odbojan stav prema sredstvima moći nije ublažio tradicionalno podcjenjivanje diplomacije u američkoj javnosti, kao tajnoj, dvoličnoj i manipulativnoj aktivnosti.

Kao što je dobro poznato, zapadne političke vrijednosti, proizišle iz kršćanske civilizacije i filozofije prosvjetiteljstva, izravno i duboko su utjecale na formiranje sustava američkih vrijednosti. Iskustvo vlastitog života u idealiziranom obliku američkog modela mira i harmonije samozadovoljno je ponuđeno cijelom svijetu. Misionarski-idealistički osjećaji razvili su se u američkoj javnosti do metaforičkih i biblijsko-božanskih razmjera o “kući na gori” i svjetioniku što pokazuje put kojim svi trebaju ići. Prvobitno razvijeni mesijanski osjećaj, utemeljen na religijskim zasadama krajem prošlog stoljeća, poslužio je opravdanju američke imperijalne politike na Karibima i u Pacifiku te je ponovno iskrsnuo prilikom ulaska u Prvi svjetski rat kad su Sjedinjene Države preuzele odgovornost spašavanja demokracije u Europi. Takav idealizam može se prepoznati u formiranju Lige naroda i ambicijama predsjednika W. Wilsona, zatim nakratko tridesetih godina u “politici dobrosusjedstva” razvijenoj za potrebe unapređenja odnosa u Latinskoj Americi te, konačno, u slučaju nastanka Organizacije ujedinjenih naroda i Marshallova plana.

Američka je vanjska politika u XX. stoljeću velikim dijelom bila zaokupljena nizom velikih projekata usmjerenih na poboljšanje i preoblikovanje međunarodnog sustava te povratak u prirodno stanje mira i harmonije nakon razdoblja razornih ratova. Sukladno američkoj tradiciji, oblikovanje međunarodnog poretka odvijalo se uspostavljanjem međunarodnih pravnih normi i odgovarajućih institucija, te se očekivalo da je dovoljan američki pozitivan primjer bez bitnijeg sudjelovanja u međunarodnoj suradnji.

Zajedno s liberalnom kulturom zapadne civilizacije, judejsko-kršćanski nauk o neprihvatljivosti ubijanja, ugrađen je na najviše mjesto sustava američkih nacionalnih načela i vrednota. Rat i mir na taj se način svrstavaju na dva suprotstavljena kraja kontinuuma što ga tvori okruženje u kojem se realizira vanjskopolitička akcija, a rat ili prijetnja nasiljem u odnosima među državama doživljava se kao prekidanje normalnog

toka međunarodnih poslova. Rat se, dakle, ne može nikako razumjeti i tumačiti kao nastavak politike drugim sredstvima, jer je riječ o bolesnom zastranjenju i otklonu. Prema tradicionalnim američkim stavovima, za mir su odgovorni civilni političari i diplomati, dok je rat u domeni vojske i može se započeti tek ako diplomatska akcija doživi neuspjeh.

Vojski je namijenjena dvostruka uloga: zaštitnika od vanjske agresije te vođenja rata do postizanja pobjede po zapovjedima civilnih vlasti. Povijesni razvoj američke vojne sile odvijao se izvan i mimo procesa donošenja političkih odluka, što je značilo da se vojne strategije djelovanja artikuliraju bez vezivanja uz relevantne političke ciljeve i posljedice, a političke odluke koje se tiču mogućnosti i sposobnosti vojske donose bez sudjelovanja vojnih stručnjaka i profesionalaca. Doktrinarno drukčije postavljena uloga vojske izvan politike uvjetovala je da i glavne teme dugotrajnih debata o ulozi vojske u demokratskom poretku budu praktična pitanja odnosa civilne i vojne sfere, veličine vojske i njezinih troškova.

Tradicionalni američki stav o nepotrebnosti držanja velikih stajaćih vojnih snaga duboko je ukorijenjen, posebno stoga što nema nužne i obvezujuće političke spone između diplomacije i uporabe oružja koja povlači za sobom nasilje, ubijanje i rušenje. Smatralo se da je brojna i snažna vojska prijetnja demokratskom poretku te da će građanske vojske-milicije i neprofesionalni vojnici biti dovoljni za obranu nacije od vanjskog napada. Prevladavalo je uvjerenje da američka vojska, osim u razdoblju kriza i izvanrednog stanja, mora održavati tek svoj minimalni potrebni pogon, te se što manje pojavljivati u javnosti, ne stvarajući nepotrebne troškove poreznim obveznicima. Smatralo se da su vojni troškovi u biti neproduktivni.<sup>8</sup>

Problem odluke o ulasku u rat također je imao specifična obilježja koja su polazila od tradicionalnih američkih premisa. Prvo, Sjedinjene Države bi trebale sudjelovati samo u “pravednim” ratovima, a to su samo oni ratovi koji služe za samoobranu ili za skupnu/kolektivnu obranu od oružanog napada. Svaki drugi razlog za vođenje rata nosi obilježja “nepravednog” rata te bi stoga rat trebalo zabraniti kao sredstvo za postizanje političkih ciljeva. Poduzimanje preventivnog napada smatralo se neprihvatljivim, čak i u slučaju kad je jasno da protivnik priprema napad. Za predsjednika Trumana “takav rat je sredstvo diktatora, a ne slobodnih demokratskih društava”.<sup>9</sup>

Uporaba nasilja ili promjene koje su provedene revolucionarno-nasilnim putem, s jedne strane, te mir u međunarodnom poretkom, s druge strane, kao bitne teme američke vanjske politike, našli su se u središtu rasprava i prijepora osobito u slučaju oružanih revolucija i rušenja pojedinih vlada u procesu dekolonizacije. Praksa američke vanjske politike prouzročila je duboke podjele u američkoj javnosti u pitanjima revolucija, državnih udara i korištenja oružja za postizanje političkih ciljeva. Pokazalo se da postoji zbiljska opasnost od imperijalne aberacije američke vanjske politike upravo u pitanjima uporabe diplomatskih i vojnih instrumenata u uvjetima zaoštrenih hladnoratovskih odnosa. Duga i polemička rasprava vođena je na podlozi tvrdnje da su američko iskustvo i američki model jedino relevantni za suvremeni svijet te je stoga neprihvatljiva svaka

<sup>8</sup> Op. cit., 56-57.

<sup>9</sup> Op. cit., 56.

ona politika koja protuslovi ciljevima i načelima američke vanjske politike. Razvila se tzv. revizionistička interpretacija povijesti američke vanjske politike, koja tvrdila da je došlo do odstupanja od izvornih i ustavom definiranih temeljnih vrednota i načela američke vanjske uprave u pitanjima prava na nacionalno samoodređenje, a u korist imperijalno orijentirane vanjske politike koja nije prezala od uporabe sile za ostvarenje svojih osvajačkih ambicija. Načelo nacionalnog samoodređenja u imperijalnoj varijanti američke vanjske politike u razdoblju hladnog rata bilo je podređeno isključivo američkim potrebama.<sup>10</sup>

Iako američka liberalno-demokratska tradicija strogo odbija stav prema kojem je rat produžetak politike drugim sredstvima, pokazalo se da jednom oslobođeni križarsko-mesijanski duh može odigrati ulogu surogata u funkciji katalizatora nasilja. Ulazak u rat pod pretpostavkom spašavanja ugroženih vrednota, slobode i demokracije, opravdava se i tumači u metaforama borbe dobra i zla. Revizionistička škola povijesti američke vanjske politike, međutim, za jedan od svojih temeljnih argumenata upravo uzima prepoznanu imperijalnu težnju da se u maniri križarskog pohoda i uporabom sofisticiranih oblika nasilja cijelom svijetu nametne i povijesno jedinstveni američki model kapitalističkog razvoja.

Na primjeru američko-sovjetskih odnosa u doba hladnog rata vodeći revizionisti, poput Williama Appelmana Williama, dokazuju da do trvenja nužno dolazi jer je na djelu varijanta osvajačkog pohoda američkog kapitalizma prožeta idealističkom racionalizacijom. Williams je zaključio da je doktrina zadržavanja bila samo najnovija inačica starih argumenata da je ekspanzija nužan uvjet američkog modela kapitalizma, što su prethodno jasno izrazili Madison, Jefferson, kongresmeni Delano i Lincoln te intelektualci poput Fredericka Jacksona Turnera, Brooksa Adamsa i Woodrowa Wilsona. Brooks Adams je, primjerice, koristio izraz “zadržavanje” već 1900. godine kad je predlagao takvu politiku “zadržavanja” prema carskoj Rusiji. Rodonačelnik politike zadržavanja u drugoj polovini 40-ih, George Kennan, nije, smatra Williams, poznavao u dovoljnoj mjeri te povijesne činjenice te je stoga samo nekritički i nesvjesno ponovio već ranije izloženu doktrinu.<sup>11</sup>

Iako američka vanjska politika retorički zagovara demokraciju i samoodređenje naroda, stvarno provodi politiku “imperijalizma otvorenih vrata” svugdje gdje god to odgovara američkim interesima. Američki križarski pristup uglavnom se oslanja na moć oružja i vojne sile što neminovno vodi u rat, najprije u Koreji a onda i drugdje.<sup>12</sup> Sklop tradicionalnih pogleda na pitanje rata i mira te uporabe diplomacije i vojske za realizaciju vanjskopolitičkih ciljeva bitno je utjecao na preferencije Trumanove administracije u početnom razdoblju hladnog rata. Kao čelnik jedinice za planiranje politike *State Departmenta* u razdoblju 1947. do 1950. George F. Kennan ostvario je presudan utjecaj na formuliranje američke politike zadržavanja. Nakon odlaska iz *State Departmenta* sredi-

<sup>10</sup> Op. cit., 133-135.

<sup>11</sup> Williams, A. W., *America Confronts a Revolutionary World: 1776-1976*, William Morrow, New York, 1976., 175-177., u: May, E. R. (ur.), 1993., op. cit., 134.

<sup>12</sup> Op. cit. 133-135.

nom pedesetih godina Kennan je javno kritizirao rigidnu primjenu politike zadržavanja. Zagovarao je detant sa sovjetskom stranom na temelju trajno neutralne Njemačke.

Kennanov zaključak prema kojem je izostanak prave strategije, kojom bi se u izmjenjenim okolnostima nastavila politika zadržavanja, rezultirao njezinom promašenošću jasno je izložen u knjizi njegovih uspomena: “Cilj tada zamišljenog obuzdavanja nije bilo održavanje *statusa quo* do kojeg su dovele vojne operacije i politički aranžmani Drugog svjetskog rata, nego nastojanje da prebrodimo teško vrijeme i da dođemo u položaj s kojega bismo s Rusima mogli djelotvorno razgovarati o štetama i opasnostima takvog *statusa quo* te da se s njima nagodimo kako ćemo ga mirnim putem zamijeniti boljim i zdravijim stanjem. I ako se idućih godina moglo govoriti o promašaju politike obuzdavanja, ... (p)romašaj se sastojao u tome što je naša vlada, ne shvaćajući političku prijetnju kao takvu i ne znajući na nju reagirati drukčije nego vojnim mjerama, žalosno se zavaravajući vlastitom pogrešnom interpretacijom značenja korejskog rata, propustila priliku za korisne političke razgovore, prilike koje su se kasnijih godina počele ukazivati, te je zapela, u svojim preokupacijama vojnog karaktera, da zapečati i održi upravo onu podjelu Evrope koju je trebala dokinuti. Nije se radilo o tome da je obuzdavanje propalo, nego nije bilo predviđenog nastavka.”<sup>13</sup>

Prema Kennanovoj prosudbi, do početka 1948. američka politička javnost se oporavila od prosovjetske euforije s kraja Drugoga svjetskog rata. Istodobno je bilo teško razuvjeriti američki vojni vrh da u Staljinu ne treba gledati novog Hitlera te da ne nastave voditi prošli svjetski rat u novim uvjetima. Osim snažnog protivljenja vojske nesklone promjeni strategije provjerene u praksi prepreka iznalaženju alternativne politike bili su zahtjevi s desnog krila američke političke scene da se zbog Kine uđe u otvoreni rat protiv Sovjetskog Saveza.<sup>14</sup>

Nasuprot pristupu, kojeg su zagovarali vojni i desničarski krugovi, da se ratom uništi glavna sovjetska snaga, jer je iz nje izvirala i sveukupna moć na globalnom planu, Kennan i njegovi kolege, koji su sloveli kao stručnjaci za Rusiju, uspjeli su se tijekom 1947. izboriti za pristup usmjeren na izgradnju odgovarajućih snaga potrebnih Zapadu da se nosi sa sovjetskom prijetnjom.

Poznato je da Kennan nije bio zagovornik “univerzalističkog” rješenja u restrukturiranju međunarodnog poretka poslije Drugoga svjetskog rata, nego je smatrao da “partikularistički” pristup uspostave ravnoteže unutar međunarodnog sustava država, u kojem niti jedna država ili skupina država ne bi mogle dominirati, najbolje služi američkom nacionalnom interesu. Bio je protiv univerzalističke ideje svjetskog mira i njezine realizacije u Organizaciji ujedinjenih naroda, smatrajući da je riječ o preuranjenom i grandioznom snu koji će potonuti u sterilnom i opasnom “međunarodnom parlamentarizmu”.<sup>15</sup>

Kennan je smatrao da svi dijelovi svijeta nisu podjednako važni za američku nacionalnu sigurnost te da osim pet vitalnih svjetskih središta (SAD, Velika Britanija,

<sup>13</sup> Kennan, F. G., *Memoari, 1925.-1950.*, Otakar Keršovani, Rijeka, 1969., 249.

<sup>14</sup> Kennan, F. G. *Memoirs, 1950-1963*, Little – Brown, Boston, 1972., 90-92.

<sup>15</sup> Gaddis, J. L., 1982., op. cit., 29.

Njemačka i Srednja Europa, Sovjetski Savez i Japan) treba osigurati američki utjecaj u zapadnoj hemisferi, kao i pristup središtima industrijske moći, izvorima sirovina te obrambenim uporištima bilo gdje u svijetu.

Kennan se zalagao da američka vanjska politika poštuje tradicionalno načelo nemiješanja u unutarnje poslove drugih država. Odbijajući mogućnost intervencionizma, Kennan je tvrdio da SAD mogu koegzistirati u heterogenom međunarodnom poretku. Za Kennana je primjena koncepta ravnoteže moći najprikladniji način pomirenja nacionalnih aspiracija i nacionalnih interesa. Suparništva u međunarodnom poretku mogu se kontrolirati stvaranjem organske ravnoteže održavanjem svih napetosti koje sustav nasljeđuje. Sredstva se moraju podrediti ciljevima, jer nediskriminativan pristup instrumentariju koji stoji na raspolaganju za realizaciju postavljenih ciljeva može ugroziti najvažnije u procesu njihovo postignuće. Interesi uspostavljaju standard s pomoću kojeg valja ocjenjivati prijetnju, a ne obrnuto.<sup>16</sup>

Poslije Drugoga svjetskog rata Sovjetski Savez postigao je upravo ono što su SAD htjele spriječiti: kontrolu dva ili više svjetskih središta moći od strane snaga koje su neprijateljske Sjedinjenim Državama i njezinim demokratskim saveznicima. Kennan nije osporavao ratnu strategiju oslanjanja na sovjetsku stranu, kako bi se porazilo nacističku Njemačku, s kojom i nije bilo osnove za koegzistenciju u međunarodnom poretku. Jedna od neočekivanih posljedica ratne pobjede nad Njemačkom i Japanom ogledala se u tome što je sovjetska vojska ostvarila dominantnu poziciju u Istočnoj Europi i dijelovima Dalekog Istoka, čime su stvorene pretpostavke za poduzimanje napada i zauzimanje razorenih, iako još uvijek vitalnih industrijskih centara Njemačke i Japana. Pridoda li se tome i podređenost komunističkih stranaka u cijelom svijetu volji moskovskog centra, moglo se zaključiti da se Sovjetski Savez našao u vrlo povoljnom položaju na svjetskoj političkoj sceni.

Sovjetsko neprijateljstvo spram Zapada Kennan je objašnjavao povijesnim i ideološkim razlozima, no nije očekivao da će sovjetsko vodstvo riskirati rat kako bi postiglo željene ciljeve. Ekonomski i socijalno, sovjetsko društvo nije bilo u stanju voditi nedugo nakon Drugoga svjetskog rata još jedan iscrpljujući sukob. No, mnogo stvarnija i ozbiljnija prijetnja u očima Kennana nazirala se u mogućnosti pokoravanja psihološkim sredstvima. Naime, narodi Zapadne Europe i Japana, dvaju vitalnih središta industrijske moći, mogli su lako skliznuti u demoralizaciju zbog ogromnih ratnih razaranja i sporosti obnove i oporavka. Društva s manjkom kolektivnog samopouzdanja ranjivija su i izložena unutarnjim udarima koje mogu poduzeti i predvoditi komunističke manjine. Čak se kalkuliralo s mogućnošću ostvarivanja regularne pobjede komunističkih stranaka na slobodnim izborima. Kako su u to doba europske i japanske komunističke stranke bile pouzdana produžena ruka Moskve, to bi njihovo osvajanje vlasti automatski značilo i jačanje sovjetskog utjecaja daleko izvan državnih granica. Takav razvoj događaja mogao bi demoralizirati i samo američko društvo, jer američka demokracija ne bi mogla preživjeti u svijetu koji je u cijelosti u rukama totalitarnih snaga.

Kennana je smatrao da na sovjetski izazov treba odgovoriti na sličan način, težeći utjecaju na stavove, kako kod potencijalnog neprijatelja tako i kod potencijalnog savez-

<sup>16</sup> Kennan, J. L., 1982., op. cit., 32-33.

nika, koji bi omogućili uspostavu međunarodnog poretka u skladu s interesima SAD-a.<sup>17</sup> Za postizanje tog cilja Kennan je preporučio poduzimanje trostrane akcije. Prvi tip djelovanja išao je za obnovom ravnoteže moći putem jačanja samopouzdanja onih nacija koje su bile izložene neposrednoj prijetnji sovjetskog ekspanzionizma. Drugi tip je težio smanjivanju sovjetske sposobnosti utjecaja izvan svojih državnih granica, i to korištenjem napetost između Moskve i međunarodnog komunističkog pokreta. Treći tip nastojao je modificirati sovjetski koncept međunarodnih odnosa pokretanjem pregovora i sporazumom kojim bi se ozakonile postojeće razlike u međunarodnoj zajednici.

Američka vanjska politika u Kennanovoj artikulaciji krajem 1947. godine morala se prvenstveno usmjeriti ka ubrzanom obnovi ravnoteže moći u Europi i Aziji. Temeljni oslonac američke politike u postizanju toga cilja trebale su biti one zemlje za koje se moglo utvrditi da su postale mete komunistički inspiriranih udara. Njima je trebalo pružiti pomoć kako bi se ojačale njihove prirodne snage otpora. Vladao je osjećaj da je duhovna i materijalna iscrpljenost područja osjetljivih na sovjetski ekspanzionizam u većoj mjeri sputavala otpor nego strah od mogućeg izbijanja novog rata. Stoga je od veličnog značenja bila gospodarska pomoć.

Dugoročni program američke gospodarske pomoći Zapadnoj Europi trebao je izravno poduprijeti obnovu samopouzdanja te dovesti do razmaha europskih inicijativa.

Kennan je tretirao Zapadnu Europu kao jednu cjelinu, jer je očekivao da će se na taj način zapadnoeuropske države lakše oduprijeti sovjetskoj prijetnji nego da djeluju pojedinačno. Također je na posredan način računao na reintegraciju Njemačke u europsku zajednicu naroda. Jednako kao i u slučaju Japana težio je uklanjanju kaznenih aspekata okupacijske politike, posebno onih s primjesama odmazde, te pokretanju obnove za Njemačku, jer je transformacijom prvobitnih neprijatelja u saveznike htio pridonijeti višem cilju uspostave globalne ravnoteže.

Glavno pojedinačno sredstvo za provedbu američke vanjske politike i održavanje ravnoteže moći u međunarodnim odnosima, po Kennanovu dubokom uvjerenju, bila je vojna sila. Oružana snaga je bitna kao sredstvo kojim se politički stavovi čine vjerodostojnim, kao sredstvo odvratanja od napada, kao izvor ohrabrenja za saveznike i nacije koje se odupiru sovjetskoj političkoj agresiji, te, u krajnjem slučaju, kao sredstvo za neposrednu provedbu vojnih obveza, brzu mobilizaciju i pobjedonosno vođenje rata.<sup>18</sup> Sam Kennan je zagovarao i razmatrao mogućnost održavanja i korištenja malih, visoko osposobljenih i pokretnih snaga, koje bez teškoća mogu djelovati u slučaju lokalnih kriza kako bi obnovili ravnotežu moći.<sup>19</sup>

Međutim, za Kennana kao uvjerenog moralista i legalista vojna sila kao čimbenik u provedbi vanjske politike ima strogo ograničeno mjesto, osobito u demokratskim državama. Vojna pobjeda saveznika u Drugome svjetskom ratu zorno je pokazala kako time nisu riješeni mnogobrojni problemi, već je, naprotiv, otvoren niz novih pitanja. Razumljivo je stoga zašto je za Kennana dvojbena svaki pokušaj da se na izvorno političku

<sup>17</sup> Kennan, L. J., 1982., op. cit., 36.

<sup>18</sup> May, E. R., (ur.) 1993., op. cit., 79.

<sup>19</sup> Kennan, J. L., 1982., op. cit., 39.

ofanzivu, kakvu poduzima sovjetska strana, odgovara isključivo vojnim sredstvima. Široko i nekritičko oslanjanje na vojnu silu ne uzima u obzir da osim oružanih sustava i osposobljenog ljudstva na međunarodnoj sceni djeluju i druge odrednice i oblici moći politički, psihološki, gospodarski.

Kennan je pozivao na selektivan otpor pretpostavljenoj sovjetskoj ekspanziji, s minimalnim osloncem na vojnu silu, pogotovu na implicitnu ili eksplicitnu prijetnju uporabom nuklearnog oružja. Njegova zamisao se oslanjala na koncept iz razdoblja 1939. do 1941., kada je europski sustav ravnoteže bio poremećen, a SAD odabrale igrati ulogu "arsenala demokracije". Ovim pristupom nastojalo se stabilizirati međunarodni poredak bez izravnog uvlačenja u sukob agresorskih sila i država koje brane međunarodni poredak, i to kroz razvoj industrijsko-tehničkog sektora, a ne povećavanjem broja ljudi pod oružjem. Izgubljenju ravnotežu u poslijeratnom svijetu, prema Kennanovoj zamisli, Sjedinjene Države su trebale povratiti prvenstveno koristeći gospodarske instrumente (zajmove i donacije). Time bi SAD došle u položaj da samostalno i izravno utječu na stupanj i brzinu obnove i modernizacije drugih zemalja. Prvobitni planovi gospodarske pomoći zapadnoeuropskim zemljama nisu predviđali i obvezu pružanja vojne pomoći za obranu područja.

Program gospodarske pomoći trebao se primjenjivati selektivno. Do kraja 1947. godine Kennan je čak razvio tri specifična kriterija na temelju kojih je valjalo raspodijeliti namijenjenu američku pomoć. Najprije je valjalo pomoći lokalne snage otpora ondje gdje je postojala snažna tradicija predstavničkog političkog sustava. U slučajevima gdje je trebalo praviti izbor između komunističkih režima i neke druge totalitarne varijante, koja nije bila ništa manje represivna, Sjedinjene Države ne bi trebale kompromitirati svoj moralni prestiž davanjem pomoći. Drugo, trebalo je utvrditi u kojoj je mjeri za američku sigurnost važno ugroženo područje, imajući posebno na umu mogućnost da se resursi određene zemlje ujedine sa sovjetskim te stvore značajnu vojnu moć. Treće, valjalo je procijeniti da li vjerojatni troškovi akcije nadilaze očekivane koristi.<sup>20</sup>

Sukladno navedenim Kennanovim kriterijima Zapadna Europa i Japan zadobili su prioritet, no obrana ovih područja bila je uvjetovana zaštitom odabranih, industrijski nerazvijenih, područja oko vitalnih industrijskih središta. Razumljivo je stoga zašto je Kennan bio veliki podupiratelj Trumanove odluke da se pomogne Grčkoj i Turskoj početkom 1947. godine, te zašto je prije drugih podupirao koncept "obrambenog perimetra" na Dalekom Istoku, kojim bi se američki interesi na Zapadnom Pacifiku najbolje ostvarivali obranom otočnih uporišta na Okinavi i Filipinima, a ne uvlačenjem na azijsko kopno.

Ono čemu se Kennan uvijek suprotstavljao i u čemu je bitna razlika između njega i kasnijih kreatora američke vanjske politike ticalo se stava prema kojem su Sjedinjene Države dužne suprotstavljati se komunizmu svugdje ondje gdje god se pojavi. Za Kennana krajnji cilj nije bila podjela svijeta na sovjetsku i američku sferu utjecaja, već pojava nezavisnih središta moći u Europi i Aziji nakon nekog razdoblja obnove i oporav-

<sup>20</sup> Op. cit., 40-41.



ka. Time se novi svjetski poredak ne bi temeljio na hegemoniji velesila, već na prirodnoj ravnoteži koju bi uspostavile neovisne države.<sup>21</sup>

Nakon što se uspostavi ravnoteža moći na globalnoj razini, može se pristupiti ostvarivanju drugog stratejskog cilja, koji je Kennan definirao kao potrebu smanjivanja sovjetskih mogućnosti da u budućnosti ostvaruju svoj utjecaj izvan vlastitih državnih granica. Naime, u tom trenutku sovjetski utjecaj u zemljama Srednje i Istočne Europe naglo je ojačao postavljanjem komunističkih vlada vjernih Moskvi, dok su se komunističke stranke u drugim dijelovima svijeta koristile kao produžena ruke sovjetske vanjske politike. Suprotstavljanje ovim načinima širenja utjecaja, prema Kennanovom viđenju, trebalo se provoditi poticanjem rascjepa između sovjetskog državno-političkog vodstva i međunarodnog komunističkog pokreta koristeći postojeće napetosti u njihovim odnosima. Kennan je računao kako će ovakav pristup imati izgleda na uspjeh, s jedne strane, zbog kronične sovjetske nesposobnosti da unutar svog sustava trpe različitosti te, s druge strane, zbog problema s kojima će se komunističke stranke na vlasti susretati u dnevnom vođenju državnih poslova.

Sredinom 1947. Kennan je najavljivao da će do rascjepa u odnosima između moskovske centrale i lokalnih komunističkih stranaka najprije doći u Zapadnoj Europi i sredozemnim državama. Te zemlje nisu bile pod izravnom sovjetskom vojnom i policijskom kontrolom te je na razvoj unutarnjih političkih zbivanja u njima moglo utjecati raspoloženje izbornog tijela ili djelovanje njihovih vlada, kao i drugih demokratskih vlasti. Ako se promijene uvjeti koji stvaraju povoljnu klimu za uspjeh komunističkog programa u tim zemljama, komunisti neće moći preuzeti vlast. A čak i kad bi došli na vlast, to ne bi prouzročilo nevolje Sjedinjenim Državama sve dok takve vlade ne bi postale sateliti sovjetske vojne ili političke moći.

Prema Kennanovim prosudbama, Sjedinjene Države imaju dovoljno moći i potrebne resurse kojima će ubrzati proces unutarnjih podjela u komunističkom pokretu, ali samo "indirektnim metodama".<sup>22</sup> Puka verbalna i općenita osuda komunističkog djelovanja bilo gdje u svijetu nema učinka jer je manifestnog karaktera i nema sadržajni aspekt. Ultimativno obraćanje moskovskoj centrali nema svrhe jer ona ionako nema potpunu kontrolu nad svim komunističkim podružnicama u svijetu te se može pozvati na nemogućnost ostvarivanja vlastitog utjecaja u pojedinačnim slučajevima. Izravna vojna intervencija u cilju suzbijanja i prevencije komunističkih prevrata u svijetu može samo uvesti Sjedinjene Države u niz građanskih ratova iz kojih će se biti vrlo teško izvući.

Osim gospodarskih mjera, Kennan je sugerirao i zadržavanje američkih vojnih snaga u ključnim područjima, kako bi se i na taj način poticala napetost između europskih komunističkih stranaka i Moskve. Pri tome je polazio od pretpostavke da sovjetski vrh dopušta svojim sljedbenicima u zapadnoeuropskim zemljama da pokušaju preuzeti vlast u svojim zemljama, ali samo pod uvjetom da to ne znači istodobno proširenje američke vojne nazočnosti. Primjerice, ako bi cijena komunističkog preuzimanja vlasti u Italiji ili u Grčkoj bilo jačanje američke vojne pomorske i zračne moći na Sredozemlju, to bi za sovjetske vođe bile neprihvatljivo. Stoga se američke snage mogu najbolje koristiti tako

<sup>21</sup> Op. cit., 42.

<sup>22</sup> Op. cit., 44.

da se pokaže da jačanje komunističkih aktivnosti neizostavno vodi sve većem upletanju američke vojske u određenim područjima u kojima ih Sovjetski Savez nikako ne želi. Na taj način bi se raspirila napetost i izazvao sukob između interesa međunarodnog komunističkog pokreta, s jedne strane, te geostrategijskih i vojnosigurnosnih interesa sovjetske države, s druge. U pretpostavljenom sukobu ove vrste Kennan je očekivao da uski interesi sovjetskog nacionalizma prevladaju nad širim interesima komunističkog pokreta te na taj način dovedu u pitanje njihove prioritete.<sup>23</sup>

Među rijetkim razlozima zbog kojih je Kennan očekivao da bi Sovjetski Savez ušao u rat bio je zahtjev za održavanjem sfera utjecaja u Istočnoj Europi, pa je stoga bilo važno da se vrlo diskretno potiče rascjep između sovjetskog državno-političkog vrha i pojedinih komunističkih vlada u državama Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe, a po uzoru na raskol Titove Jugoslavije. Podrazumijevalo se da Sjedinjene Države ne bi trebale otvoreno pozivati na zbacivanje prosovjetskih vlada u zemljama sovjetskog bloka jer bi to moglo izazvati pretjeranu sovjetsku reakciju. Zbog nedostatka demokratskih tradicija u tim zemljama, riječ je o dugoročnom cilju američke vanjske politike, dok neposredni mora biti poticanje unutarnjih raskola i razdora u dijelu satelitskih zemlja, bez preuzimanja odgovornosti za to. U jednom trenutku ovaj pristup je mogao značiti i spremnost na toleranciju, ili čak suradnju s onim istočnoeuropskim komunističkim režimima koji su neovisni o sovjetskoj politici.<sup>24</sup>

Treći nosivi stup Kennanova pristupa odnosio se na potrebu promjene načina mišljenja sovjetskih političkih vođa o međunarodnim odnosima. Prema Kennanovoj zamisli, trebalo je razbiti njihove uskogrudne i isključive poglede na uređenje odnosa u međunarodnoj zajednici koji polaze od uvjerenja da isključivo interesi i zahtjevi sovjetske sigurnosti trebaju biti dominantni. Sovjetski je vrh u sustavu međunarodnih odnosa morao pristati na postojanje raznovrsnosti te umjesto monolitne, sovjetske, varijante univerzalizma prihvatiti partikularistički pristup.

Međutim, za postignuće ovakvog strategijskog podcilja jedini mogući put bio je ulazak u rat, što je Kennan uvijek i do kraja odbijao jer je smatrao da postavljeni ciljevi isključuju uporabu vojske i ratovanje kao sredstava za njihovo postignuće. Naglašavao je kako rat sa Sovjetskim Savezom neće biti jednostavno ponavljanje Drugoga svjetskog rata, jer Sjedinjene Države i njihovi saveznici teško da mogu zauzeti i pokoriti cjelokupni Sovjetski Savez ili nametnuti bezuvjetnu predaju sovjetskoj vladi. Čak kad bi se kojim čudom ostvarili maksimalistički vojni ciljevi, ništa ne jamči da bi kasnije uspostavljena vlada bila lakši partner Sjedinjenim Državama u međunarodnim odnosima. Oružja za masovno uništavanje i klasični oružani sustavi mogu razoriti neprijateljske resurse, ali ne mogu promijeniti njihove stavove. Nije zanemiriva niti opasnost da totalni kataklizmički rat podjednako može ugroziti i zemlje koje treba obraniti, pa Kennan stoga dosljedno odbacuje rat kao moguće sredstvo realizacije američkih vanjskopolitičkih ciljeva.

Kako Kennan nije bio suviše uvjeren u mogućnost promjene sovjetskog koncepta međunarodnih odnosa putem pregovora, došao je do zaključka kako je optimalno sred-

<sup>23</sup> Op. cit., 45.

<sup>24</sup> Op. cit., 46.

stvo kombinacija odvracanja i ispravljanja nazvana “protupritisak”. Uporabom ovog sredstva učinak se ostvaruje tek dugotrajnim izlaganjem specifičnih aspekata sovjetske moći pritisku, koji ne znači iznenadnu i nasilnu primjenu sile, već njihovo ispravljanje i preusmjeravanje. Moć američkog primjera, strpljenje i kolektivno samopouzdanje trebali su prisiliti sovjetsku vanjsku politiku na modificiranje i napuštanje konfliktnog pristupa u korist suradnje i prihvaćanja pluralističkih načela u izgradnji međunarodnog poretka.

Ante Barišić

*US FOREIGN POLICY DURING TRUMAN'S ADMINISTRATION*

*Summary*

An analysis of the relations among the government departments traditionally responsible for American foreign policy at the dawn of the cold war during President Harry Truman's mandate, enables us to draw tentative conclusions regarding the policies and activities of the administration of today's President George W. Bush II. Bush's administration is expected to come up with an urgent definition of the new direction of the US foreign policy, and provide the corresponding means and resources required for its implementation in this era of globalization, post-militarism and the singular role that US plays in world affairs. Using as his starting point the assumption that without an awareness of the significance of a transformation of state power (the transformation carried out by the Truman administration), it is not possible to arrive at a comprehensive understanding of the direction and the speed of the changes the Bush administration is to initiate in the foreign policy arena.

The author first reviews the genesis of the goals of the US foreign policy during Truman's presidency, then looks into the manner and the forms of identification of foreign policy objectives and, finally, deals with the strategies mapped out for the realization of the identified foreign policy goals. By reviewing this important period in the history of US foreign policy, the author outlines all the major issues confronting the designers of today's American foreign policy and thus provides some cumulative and comparative insights.