

Uloga predsjednika SAD u stvaranju američke vanjske politike

KSENIJA JURIŠIĆ*

Sažetak

Američka, pa i svjetska javnost promatra predsjednika Sjedinjenih Američkih Država kao osnovnog kreatora američke vanjske politike. Pregled povijesti vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država suvremenog doba svojim najvećim dijelom zapravo je pregled vanjsko-političkih programa i inicijativa američkih predsjednika. Premda postoje osnovni preduvjeti: ustavna ovlaštenja, Izvršni ured Predsjednika kao potpora u stvaranju i implementiranju određenih odluka, očekivanja Kongresa i javnosti da predsjednik predvodi naciju na vanjsko-političkom području, nisu svi američki predsjednici u istoj mjeri bili uključeni u donošenje vanjskopolitičkih odluka i stvaranje američke vanjske politike, što ponajprije ovisi o njihovim vlastitim interesima i iskustvima. Unatoč značajnim ustavnim ograničenjima predsjednikova samostalnog djelovanja na području vanjske politike i ponekad uspješnih pokušaja zakonodavne vlasti da preuzme kontrolu vanjske politike, kao i čestih osporavanja predsjednikovih ovlasti i poduzetih akcija od strane javnosti, možemo zaključiti kako predsjednik dominira područjem američke vanjske politike.

U raspravi o ulozi predsjednika Sjedinjenih Američkih Država u stvaranju i određivanju smjera američke vanjske politike gotovo samo po sebi nameće se nekoliko pitanja: Koji su formalni i neformalni oblici i izvori predsjednikove moći? Kolika je stvarna moć predsjednika i utjecaj njegovih savjetnika u kreiranju i donošenju vanjskopolitičkih odluka? Koja su ograničenja predsjednikove moći? U kojoj mjeri i na koji način predsjednikovo stečeno životno i profesionalno iskustvo i osobne karakteristike utječu na proces stvaranja i smjer američke vanjske politike?

Predsjednik Sjedinjenih Američkih Država izuzetno je važan sudionik američkog političkog sustava, jer objedinjuje pozicije poglavara države i vodeće ličnosti američke vlade. Predsjednik Sjedinjenih Američkih Država je samostalan nosilac aktivnosti i pokretač različitih zbivanja, ali isto tako i dio nešto šire institucije američkog predsjedništva, koja proizlazi iz či-

* *Ksenija Jurišić*, asistent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Međunarodni politički odnosi.

njenica: prvo, da predsjednik kojem pripada izvršna vlast raspolaže određenim ovlastima utemeljenim američkim Ustavom; drugo, da institucija predsjednika ima određenu i njoj pripadajuću strukturu unutar Izvršnog ureda Predsjednika, i treće, ona je institucija u jednom "...neformalnom behavioralnom smislu jer postoje široko rasprostranjena očekivanja glede uloge koju će predsjednik imati u stvaranju politike"¹.

Središnja pozicija američkog predsjednika unutar političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država² ponajprije proizlazi iz sljedećeg:

- prvo, činjenice da je on jedini američki političar izabran na općim nacionalnim izborima te time ima pravo govoriti i nastupati u ime cjelokupnog stanovništva Sjedinjenih Američkih Država.³ Kad se susreće s državnici različite zemlje ili pak kad pokreće pojedine programe i inicijative on govori u ime Amerike. Stoga, bez obzira na to radi li se o unutrašnjim ili vanjskim poslovima, upravo temeljem izbora predsjednik ima mogućnost predstaviti nacionalne interese Sjedinjenih Američkih Država na način kako ih on promatra i shvaća;⁴

- drugo, imajući na umu da djeluje u političkom sustavu čija je jedna od najvažnijih karakteristika ustavom određena razdioba vlasti, "...disperzija autoriteta i fragmentacija utjecaja, najvažnija uloga predsjednika je priskrbiti određen oblik jedinstva i koordinacije"⁵;

¹ Brewer, Thomas L., Teitelbaum, Lorne, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*, Prentice Hall, Inc. 1997., str. 49.

² Cjelovitu analizu političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država vidi u: Deren-Antoljak, Štefica, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država (Temelji i oblici)*, Biblioteka "Politička misao", Zagreb, 1983. U doista obimnoj inozemnoj literaturi o političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država i američkoj vladi izdvojit ćemo knjigu koja je doživjela nekoliko izdanja: Lowi, Theodor J. — Ginsburg, Benjamin, *American Government: Freedom and Power*, W. W. Norton and Co, New York 1996.

³ "Izbori za američkog predsjednika oduvijek su bili događaj prvorazrednoga, općenacionalnog političkog značenja. Općenacionalni karakter predsjedničkih izbora u SAD i sama činjenica da se ti izbori vrše odvojeno od izbora članova Kongresa stvaraju uvjerenje da je predsjednik jedina izborna ličnost u američkom političkom sistemu koja predstavlja volju i interese birača čitave nacije". Cit. Deren-Antoljak, Štefica, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država (Temelji i oblici)* ..., op. cit., str. 485.

⁴ "Može se čak tvrditi da je predsjednikova uloga lidera veća na području vanjske nego domaće politike, jer mi uobičajeno dajemo barem pasivnu podršku predsjedniku u stvarima koje zadiru u naše odnose s ostalim državama. Na primjer, tokom kasnih 80-ih godina, vremena dramatičnih promjena u Sovjetskom Savezu i državama istočne Europe, Amerikanci su bili posve zadovoljni da prepuste Bijeloj kući, najprije pod vodstvom Ronalda Reagana, a zatim Georga Busha, oblikovanje američkog odgovora na ono što je u stvari bilo potpuno novo međunarodno okruženje." Cit. Kellerman, Barbara, — Barilleaux, Ryan J., *The President as World Leader*, St. Martin's Press, New York, 1991., str. 41-42.

⁵ Grant, Alan, *The American Political Process*, Dartmouth, Aldershot, 1994., str. 81.

- treće, osoba predsjednika Sjedinjenih Američkih Država vjerojatno je jedna od najmoćnijih ličnosti suvremenih međunarodnih političkih odnosa, jer je s pozicijom predsjednika američke države neposredno povezan izuzetan spektar "...ovlasti koju ne nasljeđuje gotovo ni jedan drugi suvremeni predsjednik"⁶.

Američka, pa i svjetska javnost promatra predsjednika Sjedinjenih Američkih Država kao osnovnog kreatora američke vanjske politike, što može biti ilustrirano čestom upotrebom izraza kao što su: Nixonova politika spram NR Kine, Carterova politika ljudskih prava, Reaganova politika ponovnog naoružavanja Sjedinjenih Američkih Država i sl. Pregled povijesti vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država suvremenog perioda svojim najvećim dijelom zapravo je pregled vanjskopolitičkih programa i inicijativa američkih predsjednika. U suvremenom periodu gotovo da je nemoguće govoriti o vanjskoj politici Sjedinjenih Američkih Država kao američkoj vanjskoj politici, jer se sve češće umjesto tog izraza upotrebljavaju oni poput Nixonova vanjska politika, Carterova vanjska politika ili Reaganova vanjska politika.⁷ Povezivanje američke vanjske politike s imenom osobe koja je obavljala dužnost predsjednika Sjedinjenih Američkih Država samo po sebi nameće mišljenje "...da je identitet predsjednika izuzetno važan, jer da je neka druga osoba bila predsjednik, američka vanjska politika izgledala bi drukčije"⁸.

Jer, premda postoje osnovni preduvjeti: ustavna ovlaštenja, Izvršni ured Predsjednika kao potpora u stvaranju i implementiranju određenih odluka, očekivanja Kongresa i javnosti da predsjednik predvodi naciju na vanjskopolitičkom području, nisu svi američki predsjednici u istoj mjeri bili uključeni u donošenje vanjskopolitičkih odluka i stvaranje američke vanjske politike, što je ponajprije uvjetovano njihovim individualnim "...vrijednostima, uvjerenjima, iskustvom i osobnošću"⁹.

Svake četiri godine američko izborno tijelo u slučaju da nije zadovoljno postignućima svoga predsjednika ili njegove administracije ima mogućnost

⁶ Ibid., str. 81.

⁷ Suvremeni period vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država karakterizira pojava da svaki novi predsjednik, stupajući na to mjesto, sobom donosi vlastite ideje o vanjskopolitičkom položaju američke države i nacije, te tako inovacija, a ne kontinuitet i djelovanje na temelju postignuća svoga prethodnika, postaje polazna točka vanjske politike suvremenog američkog predsjednika, što stvara dodatne nejasnoće na globalnom planu glede budućih američkih vanjskopolitičkih akcija i sprečava stvaranje povoljnijih uvjeta za vanjskopolitičku suradnju zakonodavnih i izvršnih tijela američkog političkog sustava — Kongresa i predsjednika. Vidi detaljnije: Winik, Jay, "Restoring Bipartisanship", *The Washington Quarterly*, Vol. 11, br. 1, zima 1989., 115.

⁸ Hastedt, Glenn P., *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1991., str. 111.

⁹ Brewer, Thomas L. — Teitelbaum, Lorne, *American Foreign Policy...* op. cit., str. 81.

liderstvo američkom nacijom povjeriti novom kandidatu. Prema zaključcima istraživanja javnoga mnijenja i brojnih znanstvenih studija domaća, a ne vanjska politika navodi se kao onaj sklop problema i pitanja koji ima najveći utjecaj na odabir predsjedničkih kandidata od strane američkog izbornog tijela.

Pa ipak, nakon 1945. godine, što može biti ilustrirano nizom primjera¹⁰, vanjskopolitičke teme postale su u velikoj mjeri prisutne i utjecajne u konačnom ishodu predsjedničkih izbora. Stavovi pojedinih kandidata o vanjskopolitičkim temama i problemima tokom rasprava i diskusija vođenih u predsjedničkoj kampanji u znatnoj mjeri pomažu glasačima u stvaranju njihova suda o predsjedničkim kandidatima. Vanjska politika je prizma kroz koju glasači ocjenjuju temeljne sposobnosti predsjedničkih kandidata da upravljaju državom. Premda vanjska politika nije faktor od presudnog značaja za određivanje konačnog ishoda američkih predsjedničkih izbora, istraživanja prethodnih izbora pokazuju da su vanjskopolitički stavovi predsjedničkih kandidata onaj “jezičac na vagi” koji određuje konačni izbor američkih glasača. Smatrajući vanjsku politiku kao područje kojim u potpunosti dominira predsjednik, američki glasači spremni su predsjedniku delegirati vanjskopolitičke ovlasti, svjesni da njegovi stavovi i odluke neće uvijek i u potpunosti biti istovjetne njihovim.

Istraživanja američkih predsjedničkih izbora u suvremenom periodu također pokazuju da glasači Republikanske i Demokratske stranke ne pridaju istu važnosti vanjskoj politici. Tako je za glasače Republikanske stranke vanjska politika rangirana na visokom prvom mjestu, dok je kod glasača Demokratske stranke ona smještena na trećem mjestu, nakon rješavanja domaćih problema vezanih uz položaj siromašnih i starih u američkom društvu i zahtjeva za snažnim američkim gospodarstvom.

1. Ustavne ovlasti predsjednika na polju vanjske politike

Dužnosti i uloge koje mora ispunjavati osoba na mjestu predsjednika Sjedinjenih Američkih Država određene su američkim Ustavom i političkom praksom, vrlo su značajne i brojne i u analitičkom smislu međusobno se razlikuju.¹¹ Istovremeno Ustavom nisu detaljnije određene granice u korištenju predsjedničkom moći, što je ponekad dopuštalo vršiocima dužnosti predsjednika da vlastite inicijative podupiru načinima i sredstvima koji nisu u potpunosti ustavno predviđeni. Ustavna određenja koja se odnose na dužnosti predsjednika nisu se mijenjala više od dva stoljeća, dok je

¹⁰ Vidi detaljnije, Galston, William A. — Makins, Christopher J., Campaign '88 and Foreign Policy, *Foreign Policy*, br. 71, ljeto 1988., str. 3.

¹¹ Bailey Thomas izdvojio je 43 različite aktivnosti u kojima može sudjelovati predsjednik. Vidi, *Presidential Greatness: The Image and the Man*, New York: Appleton Century Crofts, 1966.

istovremeno politička praksa vršenja te dužnosti izuzetno promijenila poziciju predsjednika unutar političkog sustava. Ustavne odredbe postavljene su na način da pružaju dovoljno prostora za akcije suvremenog predsjednika, ali zbog činjenice da Ustav ostavlja neodređenim čitav niz situacija, suvremeni predsjednik može temeljiti svoje djelovanje odabirući jednu od nekoliko ponekad i suprotstavljenih interpretacija ustavnih ovlasti, ovisno o tome koja mu najbolje odgovara za podupiranje vlastitih političkih pogleda.

Za razliku od odredbi koje znatno jasnije određuju organizaciju i ciljeve političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država na unutrašnjopolitičkom planu, "...američki je Ustav u naznaci vanjskopolitičkih prava federacije bio veoma sumaran, nedovoljan i dvosmislen"¹². Tekst Ustava Sjedinjenih Američkih Država prepun je "...općenitosti, dvosmislenosti, propusta i međusobno isprepletenih ovlasti da bi bio u mogućnosti riješiti čitav niz problema koji se pojavljuju na području vođenja vanjskih poslova"¹³. Time je Ustav, prema često navodenim riječima E. S. Corwina, postao "...pozivnica za sudjelovanje u borbi oko privilegije vođenja američke vanjske politike"¹⁴. Imajući na umu načelo podjele vlasti, utemeljitelji američkog Ustava pokušali su pronaći odgovor na kontroverzno pitanje kako distribuirati ovlasti na području vanjske politike, posebno vođenja rata, nacionalne obrane i trgovine.¹⁵

Vrlo je mali broj ovlasti i dužnosti predsjednika na području vanjske politike koja su u Ustavu izričito navedena. Temeljem članka II. Ustava predsjednik ima ovlaštenje, po savjetu i uz pristanak Senata, sklapati međudržavne ugovore i postavljati ambasadore, druge diplomatske predstavnike i konzule. Sve do početka 20. stoljeća Sjedinjene Američke Države na vanjskopolitičkom planu slijedile su i provodile najvećim mogućim dijelom politiku izolacionizma, te su i ove uloge predsjednika bile vrlo ograničene u svom djelokrugu. Razvojem američke globalne pozicije koja je sobom donijela stanovite odgovornosti vezane uz status supersile, njihovo značenje izuzetno je poraslo. Premda su temeljna ustavna načela vanjskopolitičkog djelovanja predsjednika ostala nepromijenjena, prostor i mogućnosti njegova

¹² Vukadinović, Radovan, *Sila i interesi: Vanjska politika SAD*, CKDO, Zagreb, 1972., str. 87.

¹³ Schlesinger, Arthur Jr., "The Legislative-Executive Balance in International Affairs: The Intentions of the Framers", *The Washington Quarterly*, Vol. 12, br. 1, zima 1989., str. 102.

¹⁴ Corwin, Edward Samuel, *The President: Office and Powers 1787-1948, History and Analysis of Practice and Opinion*, New York, New York University Press, 1940., str. 200, cit. u ibid. str. 102.

¹⁵ Utemeljitelji američkog Ustava očekivali su da će vanjski poslovi nove države biti prvenstveno komercijalni, a ne politički po svome karakteru. Stoga je kontrola nad ovim aspektom odnošenja sa svijetom u potpunosti i bezuvjetno dodijeljena Kongresu. Vidi detaljnije: Schlesinger, Arthur Jr., "The Legislative-Executive Balance in International Affairs...", op. cit., str. 101.

samostalnog djelovanja na tom području izuzetno su narasle. U slučajevima kriza ili hitnosti predsjednik može djelovati brzo, odlučno, pa čak ako je potrebno i u tajnosti.

2. Odnos predsjednika i Kongresa

Politički sustav Sjedinjenih Američkih Država organiziran je "...tako da su sve tri grane vlasti, iako podijeljene, ipak najtjesnije povezane i tako uravnotežene da je nemoguće jednoj grani vlasti da dominira na drugom, a s druge strane, svaku vlast u praksi na izvjestan način kontroliraju druge dvije"¹⁶. Horizontalna podjela vlasti između tri osnovna tijela: predsjednika, Kongresa i Vrhovnog suda osnovna je i najvažnija karakteristika političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država. Ustav Sjedinjenih Američkih Država navodi nekoliko dužnosti koje predsjednik obavlja na području vanjske politike, ali su njegove mogućnosti na ovom području ograničene, također Ustavom određenim, kongresnim ovlaštenjima. Predsjednik može pregovarati i sklapati ugovore, ali ih Senat mora ratificirati.¹⁷ Predsjednik je vrhovni vojni komandant, ali Kongres ima pravo objave rata, a vojne operacije zahtijevaju kongresno odobravanje njihovih troškova.¹⁸ Predsjednik ima mogućnost postavljanja veleposlanika i ostalih visokih državnih dužnosnika, ali Senat mora potvrditi njihovo postavljanje.

Utemeljitelji američkog Ustava bili su mišljenja da vanjska politika treba biti područje zajedničkog djelovanja izvršne i zakonodavne vlasti. U tom smislu četiri su opće karakteristike Ustava Sjedinjenih Američkih Država koje određuju vođenje američke vanjske politike:

- nedostatak jasnih odredaba o podjeli funkcija između različitih grana vlasti političkog sustava, odnosno pojedinih agencija unutar vlade,

¹⁶ Deren-Antoljak, Štefica, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država (Temelji i oblici)*..., op. cit., str. 478.

¹⁷ Predsjednik može zaobići formalnu ustavnu odredbu o potrebi ratificiranja međunarodnih ugovora korištenjem tzv. izvršnih sporazuma, koji imaju sve karakteristike međunarodnih ugovora, ali ne zahtijevaju dvotrećinsku ratifikaciju u Senatu i danas su postali glavno oružje predsjednikovog vanjskopolitičkog djelovanja. Tako je u periodu 1980.-1985. potpisano 140 izvršnih sporazuma na području vojne suradnje, pružanja pomoći i trgovine, dok je u istom razdoblju potpisan 101 formalni ugovor. Vidi: Grant, Alan, *The American Political Process*... op. cit., str. 91.

¹⁸ Suvremena praksa pokazuje da i na ovom području predsjednik može zaobići Kongres i samostalno poduzimati vojne akcije. Primjeri takvog djelovanja, između ostalog su Reaganove akcije u Grenadi 1983. godine i Libiji 1986., kao i Clintonova naredba raketnih napada na Bagdad i informativno središte obavještajne službe Saddama Huseina 1993. godine za koju se smatralo da priprema atentat na bivšeg američkog predsjednika Georga Busha koji je boravio u Kuvajtu.

- podjela vlasti, što na određen način dopušta situacije u kojima predsjednik i Kongres katkada zastupaju različite programe,

- sistem kontrole i balansa, koji također s određenim ograničenjima omogućava jednoj grani vlasti da kontrolira drugu u provođenju njezine politike, i

- zahtjev, da u određenim uvjetima vanjska politika može biti provedena samo usaglašenom akcijom zakonodavne i izvršne grane vlasti.¹⁹

No, potreba brzog i efikasnog vođenja američke vanjske politike u doba postojanja nuklearnog oružja i čestih izazova nacionalnoj sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država otvorila je veći prostor slobodnijeg i fleksibilnijeg vanjskopolitičkog djelovanja predsjednika, koje "...ustavni aranžmani i politička praksa mogu osporavati, ali ne i poništiti"²⁰. Kongres je "...zbog svog sastava i heterogenih interesa ... usporedo s brzim tempom jačanja američkih međunarodnih pozicija gubio mogućnost praćenja vanjske politike i donošenja mjera, što bi mogle u većem stupnju ograničavati predsjednički sistem odlučivanja"²¹. Svojom strukturom Kongres je postao prevelik i presavjetodavan za vođenje uspješne vanjske politike koja zahtijeva tajnost, jedinstvenost pogleda, određeno iskustvo i znanje, te brzo donošenje odluka. Pravo na bavljenje vanjskim poslovima unutar Kongresa prisvaja više od desetak različitih komiteta i potkomiteta, a prisutnost gotovo svih etničkih grupa unutar kongresnih redova može znatno otežati rješavanje pojedinih kriza i problema u svijetu.

U razdoblju prije i nakon Drugog svjetskog rata pa sve do početka 70-ih godina, uslijed kombiniranog djelovanja niza faktora, kao što su bili ekonomska kriza i rat, Kongres je velik dio svojih ovlasti i utjecaja na unutrašnjem planu, ali i na području vanjske politike i vojnog angažmana američke sile u inozemstvu diskrecijskim pravima prenosio na predsjednika. Najvećim dijelom tog perioda Demokratska stranka imala je većinu u oba doma Kongresa i smatralo se opravdanim pružiti potporu u djelovanju vlastitih, demokratskih predsjednika — Rooseveltu, Trumanu, Kennedyju i Johnsonu u provođenju reformi američkog društva i vođenja vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država.

Tek s frustracijama Vijetnamskog rata, koji je Kongres izvorno podržao, te također kao posljedica Nixonova debakla u okviru afere Watergate, započelo je izraženije kongresno suprotstavljanje i osporavanje pojedinih programa ili akcija koje predsjednik pokreće²². Premda je i dalje na

¹⁹ Vidi, Kellerman, Barbara — Barilleaux, Ryan J., *The President as World Leader*, op. cit., str. 38.

²⁰ Ibid., str. 38.

²¹ Vukadinović, Radovan, *Sila i interes: Vanjska politika SAD...*, op. cit., str. 90.

²² "Kongres kao tijelo, najvećim dijelom zbog Vijetnama i Watergatea, ne vjeruje više automatski predsjednicima i njihovim savjetnicima u pružanju točnih informacija, što je kao

vanjskopolitičkom polju bilo moguće pratiti dominantnu ulogu predsjednika i izvršne grane kojoj je on na čelu, njihovo djelovanje je uslijed isprepletenih posljedica Vijetnama, Watergatea, kao i sve veće važnosti koju su dobivala ekonomska pitanja, bilo sve češće preispitivano. Ova zbivanja ojačala su moć Kongresa i omogućila veći utjecaj domaćih interesnih grupa. Više od desetljeća, sve do dolaska na predsjednički položaj Ronalda Reagana, stvaranje i provođenje američke vanjske politike i rješavanje brojnih regionalnih ili funkcionalnih pitanja i problema u daleko izraženijoj mjeri bilo je ovisno o različitim domaćim utjecajima, među kojima je prevladavao gubitak prvenstva izvršne vlasti u odnosu prema Kongresu.²³

Imajući na umu značajna ustavna ograničenja predsjednikova samostalnog djelovanja na području vanjske politike i unatoč ponekad uspješnim pokušajima zakonodavne vlasti tokom dva stoljeća postojanja američkog političkog sustava da preuzme kontrolu nad vanjskom politikom, kao i čestih javnih osporavanja predsjednikovih ovlasti i poduzetih akcija, ipak možemo zaključiti kako predsjednik dominira područjem američke vanjske politike i upravo je njegov utjecaj presudan u njezinom stvaranju i usmjerenju.

Također, iako je u suvremenim uvjetima utjecaj predsjednika na području vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država, s obzirom na prerogative koje su mu namijenili tvorcii američkog Ustava, znatno porastao, posebno u odnosu prema Kongresu, to nikako ne znači da predsjednik može

osnovno rezultiralo dramatičnim povećanjem u broju službenika na *Capitol Hill*-u. Od 1947. do 1976. godine broj osobnih službenika povećan je sa 2030 na 10.190, i dok je ranije bila rijetkost da senator upošljava vanjskopolitičkog specijalista, sada gotovo svi to čine, kao i sve veći broj članova Predstavničkog doma. ... Ovi službenici ne samo da jednostavno pružaju vanjskopolitičke informacije zakonodavcima koji su u prijašnjim vremenima u tom smislu u potpunosti bili ovisni o izvorima izvršne vlasti, već također često funkcioniraju kao moćni advokati pozicija kojima se suprotstavlja Bijela kuća.” Melanson, Richard A., *Reconstructing Consensus: American Foreign Policy since the Vietnam War*, St. Martin's Press, New York, 1991., str. 18.

²³ Nekoliko je vidljivih obilježja jače uloge Kongresa u vanjskopolitičkoj domeni nakon Vijetnama. Prvo, Kongres je učvrstio svoju poziciju u vanjskopolitičkim pitanjima, stvarajući i razvijajući vlastitu vanjskopolitičku birokraciju koja je u usporedbi s onom izvršne grane svakako bila manje značajna, ali je predstavljala važan izvor podataka i oslonac u kongresnom djelovanju. Drugo, Kongres je razvio nekoliko novih taktika ograničavanja predsjedničkih ovlasti, kao na primjer, češće se koristio svojim pravom odobravanja ili uskraćivanja različitih sredstava ili pomoći drugim državama. Treće, Kongres je zahtijevao i sve češće imao pristup različitim informacijama obavještajnih službi koje su do tada u većoj mjeri bile klasificirane. Četvrto, urušavanje stranačke discipline i seniorskog prioriteta unutar kongresnih redova omogućilo je pojedinim članovima Kongresa da češće zastupaju samostalna mišljenja o pojedinim vanjskopolitičkim pitanjima. Peto, protesti američkog društva protiv Vijetnamskog rata jasno su pokazali da pojedine vanjskopolitičke inicijative i događaji mogu privući pažnju američke javnosti. Šesto, porast međunarodnih putovanja članova Kongresa također im je pružio mogućnost izravnijeg angažmana u američkoj vanjskoj politici. Vidi detaljnije: Kellerman, Barbara — Barilleaux, Ryan J. *The President as World Leader*, op. cit., str. 39.

dulje vrijeme uspješno obavljati svoje dužnosti, a da za to nema podršku Kongresa. “Kongres mora biti svjestan da nije u mogućnosti provoditi svakodnevnu vanjsku politiku. Predsjednik mora biti svjestan da vanjska politika koja nije utemeljena na javnom razumijevanju i kongresnoj podršci ne može trajati.”²⁴ Vanjskopolitička praksa Sjedinjenih Američkih Država pokazuje da su sve “...najznačajnije odluke ... naišle na odobravanje Kongresa, a američki predsjednici znali su isto tako stvoriti situacije u kojima im je ta njegova podrška automatski dolazila, omogućavajući da se stvori jedinstvena politika SAD iza koje stoji i izvršna vlast i Kongres kao najviše predstavničko tijelo”²⁵. Stoga je opravdano tvrditi kako će američki predsjednik biti uključen u vođenje vanjskih poslova države ne u mjeri kojoj mu to dopušta ili prepušta Kongres, već će stupanj njegova osobnog angažmana na području vanjske politike ovisiti ponajprije o njegovim vlastitim afinitetima, interesima i iskustvima.

3. Američki predsjednik kao svjetski lider

Predsjednik Sjedinjenih Američkih Država na svjetskoj pozornici ima dvije uloge koje nisu nužno istoznačne: on je glavni arhitekt američke vanjske politike, ali istovremeno i osoba svjetskog statusa koja može poticati ili podržavati akcije globalnog značenja. U dometima prve on je ograničen predsjedničkim formalnim autoritetom, dok njegov uspjeh u ulozi “...svjetskog lidera u velikoj mjeri ovisi o njegovim sposobnostima igrača svjetske politike. Samom činjenicom da je predsjednik Sjedinjenih Država, američki poglavar države ispoljava svoj utjecaj u inozemstvu. No, njegove će osobne kvalitete lidera i diplomate u konačnosti odrediti njegov utjecaj na svjetske poslove”²⁶.

Svaki američki predsjednik koji želi biti lider na svjetskoj pozornici suočen je s izuzetnim zadatkom. Na domaćem planu on mora ovladati vanjskopolitičkim procesom koji je u suvremenim uvjetima postao izuzetno politiziran i podijeljen. Na vanjskome planu suočen je s neprestanim traženjem mogućnosti za sporazumna rješenja, kako sa svojim saveznicima tako i s ostalim akterima svjetskih zbivanja, ponajprije velikim državama poput Rusije, Kine ili Japana, koje često puta izražavaju suprotne interese.

Jedna od široko uvriježenih zabluda u promatranju američke vanjske politike sadržana je u često prisutnom mišljenju kako je ona u stanju istovremeno se baviti i odnositi prema većem broju različitih pitanja ili

²⁴ Schlesinger, Arthur Jr., *The Legislative-Executive Balance in International Affairs...*, op. cit., str. 106.

²⁵ Vukadinović, Radovan, *Sila i interes: Vanjska politika SAD...*, op. cit., str. 91.

²⁶ Kellerman, Barbara — Barilleaux, Ryan J., *The President As World Leader*, op. cit., str. 16.

problema prisutnih u međunarodnim odnosima. Međutim, praksa pokazuje da pažnjom i vremenom donositelja odluka na području američke vanjske politike u određenom trenutku može dominirati tek nekolicina većih problema.

Također, kad se promatra krug donositelja odluka na području vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država, onda je vidljivo da on obuhvaća vrlo mali broj osnovnih aktera. Najuzi krug kreatora vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država čine predsjednik, njegovi najbliži osobni savjetnici, manji broj političkih dužnosnika koji se nalaze na izuzetno važnim pozicijama kao što su Državni sekretar, koji ujedno ima i ulogu ministra vanjskih poslova, ministar obrane, direktor Središnje obavještajne agencije (CIA), te nekolicina ostalih zamjenika i pomoćnika ministara koji su odgovorni za ispunjavanje i ostvarivanje donesenih odluka.

Tako malobrojna grupa onih koji donose vanjskopolitičke odluke zasigurno nema neograničenu energiju, niti dovoljno vremena da bi posvetila adekvatnu pažnju svakom pitanju koje se pojavljuje u vanjskim poslovima Sjedinjenih Američkih Država. Stoga se paradoksalnim, ali istinitim pojavljuje stanje u kojem se velikim dijelom vanjskih poslova Sjedinjenih Američkih Država upravlja ne od vrha političke moći, već od strane brojnih birokratskih službenika nekoliko američkih ministarstava.

Jedno od neutemeljenih promišljanja o poziciji američkog predsjednika je ono koje smatra da on posjeduje svu moć jer su u njegovoj osobi koncentrirane ovlasti i šefa države i šefa vlade, za razliku od parlamentarnih demokracija gdje je vlast u rukama vlade i parlamenta. Strani promatrači često podcjenjuju značenje podjele vlasti unutar američkog političkog sustava, gdje odluke Bijele kuće nisu automatski i bespogovorno prihvaćene od strane Kongresa i Vrhovnog suda. Svaki novoizabrani američki predsjednik može pretpostaviti da su sve američke agencije i institucije, posebno one u Washingtonu, koje sudjeluju ili su povezane s vanjskom politikom Sjedinjenih Američkih Država spremne na suradnju i pomoć u formuliranju vanjske politike njegove administracije. No, kako ove institucije često puta zastupaju vlastite poglede na vanjsku politiku američke vlade, one se pojavljuju i kao prepreke koje predsjednik mora savladati i staviti pod svoju kontrolu. Promjene unutar američke političke scene, kao što je uloga i utjecaj medija ili povećanje broja javnih djelatnika unutar različitih agencija, ometaju jačanje američkih državnih interesa na vanjskom planu.

4. Promjene u poziciji predsjednika SAD

U više od dvije stotine godina postojanja političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država moguće je razlikovati, vrlo simplificirano rečeno, tri tipa

američkog predsjednika²⁷:

- Prvi je tradicionalni predsjednik od kojeg se nije očekivalo da učini mnogo toga. Osnovna funkcija tradicionalnog američkog predsjedništva bila je zaštititi američki narod od zloupotrebe moći od strane autokratskih monarha i spriječiti nastajanje despota koji bi svoju vladavinu potvrđivao na redovito provedenim izborima. Predsjednikov ured bio je tek jedan od ureda u sustavu podjele vlasti u kojem su Kongres i Vrhovni sud svaki na svoj način pojedinačno kontrolirali djelovanje predsjednika. Kongres je bio vodeća grana političkog sustava, a posao predsjednika častan i poštovanja vrijedan najvažniji posao u državi.

- Moderni predsjednik je drugi tip američkog predsjednika razvijen u vrijeme Franklina D. Roosevelta 30-ih godina ovog stoljeća u kojem je predsjednik u većem stupnju aktivnog angažmana sudjelovao u kreiranju i određivanju smjera domaće, ali i vanjske politike.

- Suvremeno doba američkog političkog sustava obilježeno je nastajanjem postmodernog tipa američkog predsjednika koji djeluje u okruženju gdje gotovo da ne postoje jasne granice između unutrašnje i vanjske politike, a međuzavisnost država u međunarodnom sustavu u znatnoj mjeri smanjuje njegovu dominantnu međunarodnu poziciju.²⁸ Da bi bio uspješan u ostvarivanju vlastite politike postmoderni predsjednik ne samo da mora surađivati s Kongresom i ostalim institucijama političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država, već isto tako u osiguravanju političkih, ekonomskih ili nacionalnosigurnosnih ciljeva američke države prisiljen je surađivati s ostalim državama na međunarodnoj pozornici. Istovremeno, postmoderni predsjednik mora zadovoljiti interese dvaju različitih auditorija, kako onoga domaćeg tako i međunarodnog koji sve češće može utjecati na određivanje smjera, ali i na efikasnost politike Bijele kuće.

Postmoderni predsjednik ne nalazi se u situaciji izolacionizma u kojoj je tradicionalni predsjednik mogao naprosto ignorirati velike europske sile, ali niti u situaciji modernog predsjednika koji je mogao ponuditi američko liderstvo u uvjetima u kojim su ostale države bile ili preslabe ili nespремne preuzeti značajniji angažman na međunarodnoj pozornici. Globalni dometi američkih političkih obveza čine Bijelu kuću daleko ovisnijom o zbivanjima u ostalim dijelovima svijeta. "Postmoderni predsjednik suočen je s tri izazova. Da bi zadržao posao, predsjednik treba podršku javnosti. Da bi

²⁷ Vidi detaljnije, Rose, Richard, *The Postmodern President: The White House Meets the World*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1988.

²⁸ "Jimmy Carter imao je nezavidnu čast da bude prvi u potpunosti postmoderni predsjednik. Carterova administracija bila je uzdrmana inflacijom na domaćem planu, rastom cijena nafte, otmicom američkih taoča na Srednjem istoku i invazijom Sovjetskog Saveza na Afganistan. U retrospektivi, problemi Carterove administracije čine se manje refleksijom osobe iz Ovalnog ureda, a više kao simptomi strukturalnog zaokreta s modernog k postmodernom Predsjedniku." Ibid., str. 26-27.

upravljao vladom, mora utjecati na ostale centre moći u Washingtonu. Da bi održao američku nacionalnu sigurnost i ekonomiju, predsjednik mora utjecati na međunarodni sustav.”²⁹

Političke, ekonomske i socijalne promjene unutar američkog društva koje je moguće pratiti od tridesetih godina ovog stoljeća znatno su utjecale na formiranje suvremene pozicije predsjednika Sjedinjenih Američkih Država koju karakterizira stanje “...prevage egzekutive nad predstavničkim tijelima i organima sudstva”³⁰. Tokom 20. stoljeća institucija predsjednika Sjedinjenih Američkih Država doživjela je izuzetnu transformaciju koja je sažeta u činjenici da je predsjednik Sjedinjenih Američkih Država od “najvišeg službenika” postao “vrhovni izvršitelj”, lider i onaj koji stvarno oblikuje nacionalnu vladu. Premoć izvršne vlasti u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država posljedica je uvjerenja kako samo “...jaka, snažna i progresivna predsjednička ličnost može utjecati na tok događaja i pridonijeti rješavanju mnogobrojnih problema”³¹ i popuniti prazninu nastalu inercijom ili nemogućnošću djelovanja Kongresa, saveznih država ili privatnog poduzetništva u različitim sferama američkog društva.

Koncentracija političke i drugih oblika moći u rukama državnog aparata na čelu koje se nalazi predsjednik nametnuta je potrebom efikasnog i brzog rješavanja povećanog broja unutrašnjih i vanjskopolitičkih zadataka. Očekivanja koja su se postavljala pred predsjednika u ovom periodu neprestano su rasla i nisu imala svoj istovjetan odraz u proširivanju njegovih ustavnih ovlaštenja. Kulminacija ovog raskoraka bilo je Nixonovo odstupanje s predsjedničkog položaja, što je nanijelo izuzetne štete i oslabilo poziciju predsjednika u odnosu na ostale grane vlasti političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država.³²

²⁹ Ibid., str. 31.

³⁰ Deren-Antoljak, Štefica, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država (Temelji i oblici)*..., op. cit., str. 506.

³¹ Isto, str. 507.

³² Našavši se u političkoj nemilosti, Nixon je bio prinuđen podnijeti ostavku, čime je bitno suzio političku moć svoga nasljednika Geralda Forda kojemu je pravo veta bilo jedino preostalo sredstvo u suprotstavljanju Kongresu. Usprkos većini koju je Demokratska stranka imala u oba doma Kongresa, Jimmy Carter nije uspio prevladati impresiju slabog predsjednika, te su se često iznosila mišljenja kako je posao predsjednika Sjedinjenih Američkih Država postao prezahtjevan za jednu osobu. U skupini osnovnih ciljeva koje je Reagan nastojao ostvariti bila je namjera pokazati kako je taj posao moguće izvršiti i kako popularan predsjednik koji zna što želi i zna rasporediti prioritete, može utjecati na vođenje nacionalne politike i zadobiti podršku Kongresa za svoj program. Usprkos kritikama kojima je bio izložen zbog svoje sklonosti prenošenja ovlasti na suradnike i nezainteresiranosti za potpunije sagledavanje problema i pitanja, Reagan je napustio predsjednički položaj s izuzetno visokim postotkom odobravanja javnog mnijenja (64%) za izvršavanje svojih dužnosti, učvršćujući time položaj i prestiž predsjednika. George Bush bio je tokom svog cjelokupnog mandata suočen s velikom većinom Demokratske stranke u oba doma Kongresa. Premda je vanjska politika

Predsjednik Sjedinjenih Američkih Država neosporno je najmoćniji demokratski izabran političar u suvremenom svijetu. Pa ipak, obavljanje dužnosti američkog predsjednika nije nimalo jednostavan i lak, već često puta vrlo frustrirajući i osjetljiv zadatak. Snage koje poput katapulta izbacuju manje poznate političke ličnosti na mjesto prvog političara u zemlji mogu ga kasnije, zbog kombiniranog djelovanja različitih faktora, lišiti značajnijeg dijela njegovih ovlasti, dovodeći ga u situaciju da u većem broju slučajeva predsjednik umjesto da kreira zbivanja i događaje, naprosto odgovara na nadolazeće izazove.³³

Predsjednik, za razliku od bilo kojeg drugog političara ili ostalih institucija političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država, u najvećoj mogućoj mjeri predstavlja i artikulira volju naroda. No, kao izvor političke podrške volja naroda je izuzetno promjenjiva i stoga nepouzdana, što je osobno iskusilo nekoliko američkih predsjednika suvremenog perioda. Podrška javnosti i javno odobravanje djelovanja predsjednika ne mogu biti određeni kao izvor stvarne moći objedinjene u instituciji američkog predsjednika u suvremenom periodu, jer ona proizlazi iz odredaba utemeljenih Ustavom i iz zakona donesenih u Kongresu, ali je izuzetno važna kao suglasnost i potpora da predsjednička moć bude u potpunosti i upotrijebljena.

5. Ograničenja predsjedničke moći

Politički sustav Sjedinjenih Američkih Država "...obiluje nizom specifičnih obilježja koja ga s obzirom na njegovu organizacijsku strukturu i način funkcioniranja čine bitno drugačijim od političkih sistema nekih drugih visokorazvijenih kapitalističkih..."³⁴ država. Stoga se i dužnosti predsjednika Sjedinjenih Američkih Država u jednom dijelu njegova posla bitno razlikuju od zadataka koji imaju, na primjer, lideri europskih država. Njegov se zadatak ne iscrpljuje u neprestanom zastupanju razrađenog programa ili zbira zakona i suprotstavljanju opoziciji u situaciji jasne parlamentarne većine. On se vrlo često nalazi u poziciji stvaranja i okupljanja potrebnih *ad hoc* koalicija u svrhu rješavanja nekoliko važnih problema unutar političkog sustava u kojem je politička moć konstitucionalno podijeljena i dodatno

njegove administracija pozitivno ocjenjivana, nedostatak jasnih i konzistentnih ciljeva na domaćoj političkoj sceni, uzet zajedno s nemogućnošću suradnje s Kongresom, utjecali su na porast zabrinutosti glede sposobnosti tako podijeljene vlade da efikasno odgovori na hitne i važne domaće probleme. Početno djelovanje Clintonove administracije bilo je usmjereno na promjenu stanja i prekid zastoja u suradnji različitih grana vlasti američkog političkog sustava.

³³ "Carterovo otuđenje bilo je tako veliko da je imao loše odnose s Kongresom u kojem je njegova stranka imala većinu." Rose, Richard, *The Postmodern President: The White House Meets the World*, op. cit., str. 136.

³⁴ Deren-Antoljak, Štefica, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država (Temelji i oblici)*... op. cit., str. 490.

razmrvljena gubitkom značajnijeg utjecaja dviju osnovnih političkih stranaka.³⁵

Značajan izvor podrške ili osporavanja predsjednika nalazi se u raspoloženju javnog mnijenja koje nema mogućnosti promatrati predsjednika na istovjetan način kao pripadnici političkih krugova, ali također raspolaže impresijama i razmišljanjima o sposobnostima predsjednika. Pri tome je izuzetno važna njegova profesionalna reputacija, jer "...ako ljudi vide predsjednika koji zna što želi i zna kako to ostvariti, bit će ih relativno lakše uvjeriti ih da mu pomognu. Ako, s druge strane, oni vide predsjednika koji nije u stanju voditi, koji nije siguran u ono što želi ili se ne želi za to boriti, neće biti skloni pomoći mu. Svi predsjednici s vremena na vrijeme mogu ostaviti nezgrapnan dojamali ako ostavljaju takav dojam vrlo često, njihova profesionalna reputacija može biti trajno oštećena i njihova sposobnost da dobiju ono što žele smanjena."³⁶ Reputacija predsjedničke ličnosti velikim dijelom utemeljena je na njegovoj pojavi i impresijama koje ostavlja.³⁷

Prema ocjeni Tip O'Neilla, nekadašnjeg *spikera* Predstavničkog doma američkog Kongresa, velike televizijske mreže "...apsorbirale su značajan broj demokratskih funkcija tradicionalno vezanih uz političke stranke: iznošenje ključnih javnih pitanja, promociju novih lidera, diobu između izvršnih i zakonodavnih ovlasti i stvaranje političke opozicije. Danas direktori koji upravljaju mrežama na temelju praktične mješavine prosuđivanja vijesti i komercijalnog razuma donose odluke ... dvopartijski sustav ugrožen je sustavom triju mreža koji operira na znatno višoj voltaži"³⁸.

³⁵ Prosječan američki glasač, osoba od čijeg izbora u najvećoj mogućoj mjeri ovisi konačni ishod američkih predsjedničkih izbora izjašnjava se kao politički nezavisan, odnosno u svom izboru predsjedničkog kandidata nije vođen njegovom partijskom pripadnošću, već vlastitom prosudbom njegovih sposobnosti da uspješno obavlja dužnosti predsjednika. Godine 1984. 34% glasača izjasnilo se kao nezavisni, 37% je izrazilo svoju pripadnost Demokratskoj, a 27% Republikanskoj stranci. Broj Amerikanaca koji se izjašnjavaju kao pripadnici Republikanske ili Demokratske stranke znatno je opao. Samo jedna šestina cjelokupnog američkog izbornog tijela izjašnjava se u smislu trajnije partijske pripadnosti. Da bi pobijedio na predsjedničkim izborima, a kasnije zadržao podršku američke javnosti, predsjednički kandidat mora pridobiti naklonost ne samo onog dijela američke javnosti koji se inače identificira s njegovom strankom i politikom koju ona provodi, već i velik dio nezavisnih glasača, kao i glasača suprotne stranke. Vidi detaljnije, Rose, Richard, *The Postmodern President: The White House Meets the World*, op. cit., str. 118-124.

³⁶ Brewer, Thomas L., Teitelbaum, Lorne, *American Foreign Policy...* op. cit., str. 54-55.

³⁷ Ronald Reagan bio je u velikoj mjeri promatran kao nezainteresiran i nedovoljno informiran o čitavom nizu problema i pitanja, pa ipak čvrstoća Reaganovih pogleda i njegova velika sposobnost da ih jasno izrazi i predstavi američkoj javnosti, pridonijeli su njegovoj reputaciji predsjednika koji je u stanju uspješno artikulirati i promovirati vlastite političke prioritete i sklonosti.

³⁸ Rose, Richard, *The Postmodern President: The White House Meets the World*, op. cit., str. 123.

Američki predsjednik mora probuditi i pridobiti podršku šire domaće javnosti kako bi ostvario neke svoje zamisli. U tom je smislu za njegov uspjeh mnogo značajnija i važnija njegova sposobnost približavanja i predočavanja važnih i složenih, a ponekad nepopularnih tema, pitanja i problema, te njihovog rješavanja širem auditoriju, nego detaljno poznavanje procesa donošenja zakona ili strukture samog sustava. Predsjednička moć u suvremenom trenutku američke zbilje postala je moć uvjeravanja, "...moć raspolaganja s nekoliko sati udarnih televizijskih termina godišnje, kako bi se pokušalo uvjeriti američku publiku u razboritost manjeg broja odabranih inicijativa"³⁹.

Slabi rezultati u istraživanjima popularnosti predsjednika, nezadovoljstvo javnosti nekim predloženim rješenjima ili cjelokupnim predsjednikovim pristupom u vođenju američke vanjske politike mogu u značajnoj mjeri umanjiti predsjednikovu sposobnost ostvarivanja njegovih ideja i zamisli. "Predsjednik provodi gotovo neprekidnu kampanju stjecanja podrške javnosti jer je podrška izbornog tijela njegov najveći politički imetak. Naoružan ovom podrškom, predsjednik može određene preporuke Kongresu prezentirati kao volju naroda ... i susresti se sa stranim liderima kao neupitan predstavnik naroda. Kad predsjednik nije popularan, njegov politički autoritet je smanjen."⁴⁰ Predsjednik može odustati od donošenja stanovitih odluka, bojeći se pada popularnosti ili pak upravo motiviran željom poboljšavanja svoga javnog *imagea* pokreće određene akcije⁴¹. Promjene u popularnosti predsjednika u javnosti, s druge, pak, strane smanjuju ili povećavaju otpor i podršku koju on može imati unutar Kongresa.

Pa ipak, neovisno o otporu s kojim se može suočiti u Kongresu ili slabim ocjenama glede svoje popularnosti u javnosti, predsjednik u svom djelovanju raspolaže s nekoliko politički prihvatljivih mogućnosti. Koju od njih će odabrati, kako će je prezentirati i braniti u javnosti i steći podršku za njezino ostvarivanje, ovisi o njegovim osobnim karakteristikama. Stoga, da bi se shvatilo i bolje razumjelo politiku ili stil djelovanja pojedinog predsjednika, potrebno ga je cjelovito promotriti kao osobu, jer svi akteri političkog odlučivanja, pa tako i predsjednik Sjedinjenih Američkih Država, donose odluke na temelju prethodno akumuliranog osobnog iskustva, emocija i znanja.

³⁹ Mandelbaum, Michael, "The Luck of the President", *Foreign Affairs*, Vol. 64, br. 3, str. 407.

⁴⁰ Rose, Richard, *The Postmodern President: The White House Meets the World*, op. cit., str. 116.

⁴¹ "Oni koji su odgovorni za vođenje vanjskih poslova, često su suočeni s nesretnim izborom. Prinudeni su, ili na oltar javnog mnijenja žrtvovati ono što smatraju dobrom politikom, ili posrednim načinima postići javnu podršku za politiku čiju pravu prirodu skrivaju od javnosti." Morgenthau, Hans J., *In Defense of the National Interest*, Knopf, New York, 1951., str. 224.

Ksenija Jurišić

*THE ROLE OF US PRESIDENT IN THE CREATION OF
AMERICAN FOREIGN POLICY*

Summary

American and international public looks up to American presidents as the chief creators of American foreign policy. A review of the contemporary history of US foreign policy is mostly a review of foreign policy platforms and initiatives of American presidents. Although fundamental prerequisites exist — constitutional powers, executive office of the President as support in the creation and implementation of certain decisions, the expectations of the Congress and the public that President should lead the nation in the foreign policy arena — not all American presidents have taken an equal interest in foreign policy decision-making and the creation of American foreign policy; this has depended on their personal interests and experiences. Despite significant constitutional restrictions of president's autonomous action in foreign policy and occasionally successful attempts of the legislature to assume control over foreign policy, as well as frequent challenges to presidential powers and numerous actions by the public, we can conclude that American presidents are nevertheless dominant figures in the field of American foreign policy.