

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Staša Pernat

**ANALIZA ZUNANJE POLITIKE IN ZUNANJEPOLITIČNE
STRATEGIJE ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Staša Pernat

Mentor: asist. dr. Milan Brglez

**ANALIZA ZUNANJE POLITIKE IN ZUNANJEPOLITIČNE
STRATEGIJE ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

Zahvala

Zahvaljujem se svojemu mentorju za strokovno pomoč, potrpežljivost in razumevanje. Prav tako pa sem hvaležna tudi svoji družini, fantu in prijateljem za vso njihovo podporo in neprestano spodbujanje.

ANALIZA ZUNANJE POLITIKE IN ZUNANJEPOLITIČNE STRATEGIJE ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE (Povzetek)

Diplomsko delo se v svojem teoretičnem delu usmeri na področje zunanje politike in na različne teoretske smeri mednarodnih odnosov. Teoretsko področje se zoži na raziskovalno področje zunanjepolitične analize, katerega preučuje Valerie M. Hudson. Ta predpostavlja, da je zunanjepolitična analiza vedno usmerjena na specifične akterje, iz česar sledi, da se vse politične odločitve oblikujejo preko oseb ali skupin. Raziskovalno vprašanje diplomskega dela na podlagi te sintetične predpostavke išče, kdo so akterji in kako so vplivali na oblikovanje zunanjepolitičnih strategij ZDA med in po hladni vojni. V nadaljnjo raziskavo je vključen sistem zunanjepolitičnega odločanja, ki zajema zgradbo, postopke ter akterje, ki so v ta sistem vpleteni. V zadnjem delu naloge so podrobneje razdelane konkretne zunanjepolitične strategije ZDA v obdobju med hladno vojno in po njej. V primerjalni okvir so zajete strategija zadrževanja, strategija popuščanja ali *détente*, strategija odvracanja in strategija preventivnega ukrepanja. Diplomsko delo poskuša spoznati proces nastanka zunanjepolitičnih strategij ZDA ter dobiti jasnejšo sliko ameriške zunanje politike in njenih glavnih akterjev.

Ključne besede: *zunanja politika, teorije mednarodnih odnosov, akterji zunanjepolitičnega odločanja, zunanjepolitične strategije, Združene države Amerike.*

THE ANALYSIS OF FOREIGN POLICY AND FOREIGN POLICY STRATEGIES OF UNITED STATES OF AMERICA (Summary)

The final thesis is in its theoretical part focused on the field of foreign policy and different theories of international relations. The theoretical field is narrowed to the foreign policy analysis and its research area, which is studied by Valerie M. Hudson. She claims that foreign policy analysis is always focused on specific actors and from that she presumes that all political decisions derive from individuals or groups of individuals. The research question seeks, on the basis of this synthetic presupposition, who are the actors and what is their influence on the development process of foreign policy strategies of the USA during and after the Cold war. Subsequent research involves also the system of foreign policy-making, which includes structure, processes and actors involved in this system. In its final part we can find a comprehensive examination of foreign policy strategies that were developed during and after the Cold war. Strategies included into the comparative frame are: containment, *détente*, deterrence and pre-emption. The final thesis tries to understand the development process of these foreign policy strategies and obtain a clearer picture of the American foreign policy and its principal actors.

Key words: *foreign policy, theories of international relations, foreign policy-makers, foreign policy strategies, United States of America.*

KAZALO

Uvod.....	5
1. Teorija.....	8
1. 1. Zunanja politika	8
1. 2. Teorije v preučevanju zunanje politike.....	11
1. 3. Analiza zunanje politike.....	18
1. 3. 1. Vpliv političnih skupin – primer neokonservativizma..	21
1. 4. Vplivi na notranje in zunanje okolje zunanje politike...	22
1. 5. Modeli političnega odločanja.....	24
1. 6. Strategija zunanje politike.....	27
2. Akterji zunanjepolitičnega odločanja.....	29
2. 1. Administracija.....	33
2. 1. 1. Predsednik.....	34
2. 1. 2. Svet za nacionalno varnost.....	40
2. 1. 3. Svetovalec za nacionalno varnost.....	42
2. 1. 4. Ministrstvo za zunanje zadeve.....	42
2. 2. Kongres... ..	46
2. 3. Ostali akterji v procesu zunanjepolitičnega delovanja.....	48
3. Zunanjepolitične strategije ZDA med hladno vojno in po njej.....	52
3. 1. Zadrževanje ali <i>containment</i>	54
3. 1. 1. Popuščanje napetosti ali <i>détente</i>	59
3. 1. 2. Odvrčanje ali <i>deterrence</i>	62
3. 2. Preventivno ukrepanje ali <i>pre-emption</i>	65
Sklep.....	73
4. Literatura.....	76
5. Priloge.....	86

UVOD

Zunanja politika Združenih držav Amerike (v nadaljevanju ZDA) je že od nekdaj fascinirala mnoge.¹ Karakteristike le-te so vplivale-tudi na to diplomsko delo, ki je v svoji osnovi usmerjeno v odkrivanje temeljev zunanjepolitičnega delovanja najmočnejše države na mednarodni sceni. Glavni povod za takšno razmišljanje, je bila knjiga Jean-Jacquesa Servan-Schreiberja, z naslovom »Svetovni izziv«, ob kateri sem prvič spoznala razsežnosti vpliva političnega manevriranja ZDA in moč njenih glavnih akterjev. Po navdihu knjige sem napisala seminarsko delo z naslovom »Kdo je sovražnik ZDA?«, kjer sem primerjala zunanjepolitično delovanje administracij Richarda M. Nixona in Georgea W. Busha, prvega v odnosu do komunizma pred tridesetimi leti in drugega v problematiki boja proti terorizmu v trenutnem obdobju. Ob preučevanju obeh administracij sem spoznala pomembnost različnih nivojev delovanja političnih akterjev, ki ustvarjajo zunanjo politiko ter oblikujejo zunanjepolitično strategijo. V obeh predsedniških administracijah sem lahko potegnila podobne strateške poteze kakor tudi dinamiko ključnih akterjev. Iz tega lahko izhajamo, da je delovanje akterjev ključnega pomena za zunanjepolitični rezultat.

V tej diplomski nalogi bomo oblikovanje zunanjepolitičnih strategij gradili na teoretski zasnovi, metodološko vodilo te naloge pa bo primerjalni pristop. Zaradi ogromne količine napisanega materiala na tem področju je potrebno, da snov primerno izberemo ter jo poskušamo med seboj primerjati in kombinirati. Prvo poglavje bo raziskalo različne teoretske smeri mednarodnih odnosov, predvsem pa bomo vse navezali na poddisciplinarno teorijo mednarodnih odnosov, in sicer, na zunanjepolitično analizo. Poskušali bomo sestaviti nekakšen zemljevid teorij, ki se ukvarjajo z zunanjo politiko. Seznanili se bomo s tem, kaj je zunanja politika in kakšne so njene značilnosti, kakšne teorije se ukvarjajo z dotično tematiko in kako se med seboj povezujejo. Na kratko bomo vsako teorijo tudi podrobneje osvetlili preko znanstvenih člankov ter teoretičnih knjig. Kot sem že omenila, bo glavno podlago, na kateri bomo v sledečih poglavjih

¹ Močnik, Mitja (1983) Položaj in vloga ZDA v mednarodnih odnosih: diplomatska naloga. FSPN, Ljubljana; Markič, Matjaž (1990) Odnosi med ZDA in Sovjetsko zvezo v obdobju Reagana: diplomatska naloga. FSPN, Ljubljana; Lambevski, Sašo (1992) Neokonzervativizem in zunanja politika Združenih držav Amerike: Ronald Reagan: začetek prestrukturiranja ameriške zunanje politike: diplomatska naloga. FSPN, Ljubljana; Ortl, Friderik (2003) Politika ZDA do Iraka po zalivski vojni leta 1991: diplomatsko delo. FDV, Ljubljana; Ogorec, Marinko (1991) Uporaba oboroženih sil ZDA v zunanjepolitičnih odnosih z državami v razvoju: magistrska naloga. FSPN, Ljubljana; Raščan, Stanislav (2003) Analiza varnostne politike ZDA po 11. septembru 2001: magistrsko delo. FDV, Ljubljana.

gradili praktične povezave, predstavljala teorija zunanjepolitične analize. Da še bolj zožimo področje raziskovanja, bomo za osnovo vzeli teorijo, ki jo je razvila Valerie M. Hudson. Znotraj te teorije trdi, da je zunanjepolitična analiza vedno usmerjena na specifične akterje (oz. da ni možna brez njihovega posredovanja ali ravnanja). Vse politične odločitve se tako oblikujejo preko oseb ali skupin. Raziskovalno vprašanje diplomske naloge na podlagi te sintetične predpostavke, ki povezuje različne pristope v proučevanju zunanje politike, išče, kdo so akterji in kako so vplivali na oblikovanje zunanjepolitične strategije ZDA med in po hladni vojni.

Po specifično teoretskem poglavju bomo počasi prešli na t. i. teoretsko-praktično področje. Drugo poglavje bo govorilo o sistemu zunanjepolitičnega odločanja. Usmerili se bomo na zgradbo, postopke in predvsem na akterje, ki so v ta sistem vpleteni. Spoznali bomo, kakšna je hierarhija ameriške administracije, odgovorne za zunanje zadeve, ter moč njenih ključnih akterjev. Poglobili se bomo v sistem sprejemanja in odločanja: kako se sprejemajo odločitve, kje nastajajo strategije, kakšni so postopki in kaj vse vpliva na končni rezultat zunanjepolitičnega delovanja. Skozi ta sistem bomo v tretjem poglavju postavili pod drobnogled konkretne zunanjepolitične strategije ZDA. Naš časovni okvir bo obsegal obdobje od začetka hladne vojne v 50-ih letih, ko je zunanja politika ZDA temeljila na strategiji zadrževanja (containment) vpliva Sovjetske zveze, pa vse do današnjih dni, ko zunanjepolitična strategija ZDA deluje po načelih strategije preventivnega ukrepanja (pre-emptive action). Strategija zadrževanja je bila med hladno vojno tudi podlaga za strategijo popuščanja (détente) v 70-ih letih in v 80-ih letih za strategijo odvračanja (deterrence). Lahko pa zasledimo, da je strategija zadrževanja tudi po koncu hladne vojne še vedno ostala dokaj pomemben del ameriške zunanje politike. Poleg štirih glavnih strategij pa bomo na kratko obravnavali še ostale strateške načrte, ki so se pojavili v skoraj vsaki administraciji. Po kratkem opisu določene strategije in njenih značilnostih ter nekaterih ključnih rezultatov njenega delovanja nas bo v glavnem zanimalo ozadje nastajanja določene strategije. Od kod izvira, kateri akterji so zasnovali strategijo in kateri so jo v največji meri krojili skozi njen obstoj. To se pravi, da nas ne bo zanimalo, kakšne učinke je imela določena strategija v mednarodnem okolju, ampak kakšen je bil njen razvoj do točke, ko je postala uradna strategija, to pomeni, ko je bila prvič omenjena v govoru aktualnega predsednika.

Skozi diplomsko delo bomo poskušali tako spoznati proces nastanka zunanjepolitičnih strategij ZDA in na podlagi dobljenih podatkov, ki bodo povzeti iz različnih znanstvenih knjig ter člankov priznanih teoretikov znanosti o mednarodnih odnosih, dobiti jasnejšo sliko ameriške zunanje politike in njenih glavnih akterjev.

1. TEORIJA

Strategija zunanje politike je obenem tako kompleksna kot enostavna. Splet mnogih akterjev, nivojev birokratskega aparata, političnih faktorjev, ki skupaj ustvarjajo eno veliko strategijo nacionalne zunanje politike. A vseeno je relativno enostavno predvideti njen razvoj in tendence. Značaj, vrednote, stališča in okolje ljudi, na katerih stoji zunanjepolitični proces, se neposredno odražajo v zunanjepolitičnem delovanju. Zunanjepolitični cilji in vedenje so lahko povezani z (Holsti 1974: 359, *cf.* Deutch 1987, Russet in Starr 1996): (1) slikami (individualno dojetje stanja), vrednotami, prepričanji in osebnostjo. Sem spadajo tudi politične potrebe tistih posameznikov, ki so odgovorni za postavljanje ciljev, prioritete med njimi in dejanj, ki so potrebna za njihovo izpolnitev; (2) strukturo in pogoje v mednarodnem sistemu; (3) domačimi potrebami; (4) nacionalnimi atributi in vedenjem; (5) sposobnostmi; (6) splošnimi družbenimi vrednotami, javnim mnenjem in posebnimi interesi skupin; (7) organizacijskimi potrebami, vrednotami in tradicijami. Relevantnost teh faktorjev bo odvisna od odnosa, presoje in namenov posameznega oblikovalca politik, ki deluje v neki organizaciji, ki oblikuje politiko in ima tradicionalne cilje, funkcije in pravila. Takšno mišljenje ima podlago v teoriji zunanjepolitične analize, ki bo predstavljala temeljno teoretsko podlago diplomske naloge. Vendar moramo, preden podrobneje raziščemo to poddisciplinsko znanstveno teorijo, spoznati teorije mednarodnih odnosov, ki se ukvarjajo s področjem zunanje politike, in tudi povedati nekaj več o sami zunanji politiki kot osnovi naše raziskave in seveda samega delovanja države v mednarodnem okolju.

1. 1. Zunanja politika

Pojem zunanja politika ima mnogo razlag in veliko avtorjev jo opredeljuje na različne načine. Holsti (1974: 21) na primer opredeljuje zunanjo politiko kot proces izvajanja akcij, ki vplivajo na druge države oziroma na mednarodno okolje, medtem ko je mednarodna politika proces interakcij med dvema ali več državami. Russet in Starr (1996: 279) navajata v svoji knjigi, da je zunanja politika sklop smernic za odločitve o ljudeh, krajih in stvareh onstran meje države. »Realistični in radikalistični pogledi na zunanjo politiko, ki poudarjajo vlogo moči v svetovni politiki, zatrjujejo, da temelji zunanja politika na zamisli stalnega poskusa vplivanja ali nadziranja drugih delovalcev,

da doseže, da ravnajo tako, kakor je za njihovo državo koristno.« (Russet in Starr 1996: 279). Avtorja pišeta, da zunanja politika predstavlja povezavo med dejavnostmi znotraj države in svetovnim okoljem zunaj nje. Eden med pomembnejšimi avtorji na področju zunanjepolitične analize, James Rosenau, je tako prepričan, da je analiza zunanje politike »premostitvena disciplina«, ki se s svojim predmetom preučevanja usmerja na mostove, preko katerih se povezujejo nacionalne države (*ibid.*). Ali kot razlaga zunanjo politiko Benko (1997a: 221): »Zunanja politika je sistem med seboj bolj ali manj medsebojno povezanih akcij, ki potekajo v mednarodni skupnosti.«

Campbell (1992: 61–62) piše, da zunanja politika prehaja s področja odnosov med državami, ki potekajo preko nezgodovinskih, zamrznjenih in vnaprej določenih mej, na področje določanja mej, ki sestavljajo istočasno državo in mednarodni sistem. Če konceptualiziramo na ta način, je zunanja politika nekakšna politična praksa, ki naredi »zunanje« nekatere dogodke in akterje.

Bernard C. Cohen je pred leti povedal, da je glavna domneva, da je zunanja politika bolj pomembna od drugih področij politične znanosti, ker se namreč bolj ukvarja z nacionalnimi interesi kot pa s specifičnimi interesi in temeljnimi vrednotami (Carlsnaes 2002: 332). Kot posledica takšnega razmišljanja, da je zunanja politika nekaj več, so elite zahtevale, da se obravnava to področje drugače od ostalih javnih politik.

Zunanjepolitična analiza je tako konec druge svetovne vojne postala trdno uveljavljeno akademsko področje. V svojstvenem razvoju te pod-discipline je v začetku njenega razvoja pustila pečat predvsem liberalnodemokratske ideologije, po drugi svetovni vojni pa predvsem realizem ter teoretična pot Hansa Morgenthaua. Njegova knjiga, *Politika med narodi (Politics among nations)*,² je bila prva, ki je zajela celoten teoretični okvir in predstavlja temelj realizma vse od njene objave, leta 1949. S kombinacijo nacionalnega interesa in strmenja držav po moči, je verjel Morgenthau, se lahko poda univerzalno razlago za obnašanje določenih držav. Morgenthau (1961: 171) se osredotoča na vpliv moči, ki jo razume kot moč posameznika, kateri je sposoben izvajati nadzor nad mišljenjem in delovanjem ostalih ljudi. Politična moč, je tako psihološko razmerje med tistimi, ki jo izvajajo, in tistimi, ki so jim podrejeni.

² Morgenthau, Hans (1949) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. McGraw-Hill, Boston.

Z behaviorističnim obratom v ameriškem družboslovju v 50-ih in 60-ih letih prejšnjega stoletja pa je v študijo zunanje politike prišlo do določenih sprememb. Disciplina je šla predvsem skozi metodološke spremembe. Iz pretežno ideografskega in normativnega delovanja je prešla na ustvarjanje in preverjanje hipotez, kar je privedlo do empiričnega posploševanja. Behavioristi tako nikoli niso zares izzvali temeljne postavke realizma, ampak samo njegovo metodologijo. Glavni rezultat takšne teoretične in metodološke preobrazbe je bilo gibanje, ki se je razvilo konec 60-ih let in ki je postalo znano kot primerjalni študij zunanje politike (*comparative study of foreign policy* ali *CFP*) (Carlsnaes 2002: 333). Ta študij se usmerja v razlago zunanje politike preko določenih dejanj obnašanja in ne skozi dejanj države kakor v realistični teoriji. Skozi takšno perspektivo je zunanja politika videna kot izvajanje vpliva v mednarodnih odnosih, z dogodki, ki izražajo, »kdo komu kaj naredi in kako« (Hudson in Vore 1995: 215).

Skozi celotno obdobje razvoja zunanjepolitične analize sta na njen razvoj vplivali dve ideološki tradiciji. Prvo je težje označiti, saj jo sestavljajo različni pristopi. Če jih samo par naštejemo: analiza kognitivnih in psiholoških faktorjev, birokratska in neo-institucionalna politika, krizni management, implementacija politik, skupinski proces odločanja ter tradicionalni odnosi. Ker ta tradicija razlaga delovanje zunanje politike skozi preučevanje notranjih faktorjev, jo lahko imenujemo *Innenpolitik*.³ Nasproti takšne logike razmišljanja pa stoji realizem, tradicija, katero lahko označimo za *Realpolitik*.⁴ (Carlsnaes 2002: 334).

Teorija zunanje politike se tako precej razlikuje od teorij mednarodnih odnosov, ki so se v zadnjih letih precej razširile, medtem ko je zanimanje za zunanjo politiko in posledično za preučevanje obnašanja držav dokaj pasivno. Ole Waeber (1996) navaja celo, da je disciplina mednarodnih odnosov razočarana s svojo pod-disciplino analize zunanje politike. Problem se pojavlja v zmanjšani možnosti velikih teoretikov, da bi integrirali tako notranjo kot mednarodno razlago. Večina teoretikov mednarodnih odnosov s težavo dojema povezovanje teh dveh strani v nekakšen koherenten kontekst. Stanley Hoffman potrjuje to dejstvo s tem, da sam trdi, da je v svoji karieri, ki je vključevala pisanje o teorijah mednarodnih odnosov in zunanji politiki, bil neuspešen

³ Innenpolitik – notranja politika.

⁴ Realpolitik – zunanja politika, ki temelji na tehtanju moči in nacionalnega interesa (Kissinger 1994: 137).

pri zblizanju le-teh dveh. Mednarodni nivo lahko vpliva na splošni obris ameriške zunanje politike, vendar pa so za razlago bolj specifičnih področij potrebne notranje spremenljivke in spremenljivke političnega oblikovanja odločitev (Ikenberry 1999: 10, Sondermann 1961: 9).

Ker se mnenje različnih avtorjev o definiciji zunanje politike tako zelo razlikuje, se lahko celo vprašamo, če ostaja zunanjepolitična analiza še zmeraj veliko pod-področje mednarodnih odnosov ali pa je študij le-te vključen v raznih drugih teorijah, ki spadajo v domeno mednarodnih odnosov. V osrčju dileme je problem določitve predmeta raziskovanja ter osrednje vprašanje, v čem se smer študija razlikuje od notranje in mednarodne politike. Za odgovor na to vprašanje si moramo prebrati težko pričakovano definicijo zunanje politike: »zunanje politike, katere so podane v obliki eksplicitno izraženih ciljev, obvez in/ali direktiv, za katerimi strmijo vladni predstavniki, delujoči v imenu svojih suverenih skupnosti, so sestavljene iz tistih dejanj, ki so usmerjena na namene, pogoje in akterje – tako vladne kot nevladne – na katere želijo vplivati in kateri ležijo za njihovim legitimnim ozemljem« (Carlsnaes 2002: 334). Sondermann (1961: 12) preprosto navaja, da lahko z študijem zunanje politike različnih držav (še posebej tistih, ki so ključnega pomena) podamo precej natančno stanje mednarodne politike v določenem časovnem obdobju. Pomembno je, da razumemo pomen študijskih raziskav in teoretičnih debat na področju mednarodnih odnosov in zunanje politike. Takšen teoretičen razvoj ni pomemben samo za epistemološka in ontološka področja razvoja teorij, temveč predvsem za vpliv, ki ga ima na oblikovanje zunanje politike Združenih držav (Farer 2004: 72).

1. 2. Teorije v preučevanju zunanje politike

Da lahko v nadaljevanju navedemo različne smeri preučevanja zunanje politike, moramo za boljše razumevanje spoznati štiri perspektive preučevanja. Obstajata dve temeljni postavki, ki dominirata v trenutni meta-teoretični debati v okviru mednarodnih odnosov. Prva temelji na ontologiji, ki je izražena v dihotomiji dveh pojmov, holizma in individualizma. Individualizem zagovarja, da družbeno znanstvene razlage izhajajo iz značilnih interakcij med posamezniki, ki obstajajo neodvisni drug od drugega. Holizem pa temelji na predpostavki, da se vplivi družbene strukture ne morejo poenostaviti na raven neodvisnih akterjev in njihovih interakcij. Druga postavka temelji na

epistemologiji, ki je izražena skozi dvoje preučevanj družbene strukture. Prvo temelji na objektivističnem pogledu, medtem ko drugo uporablja za raziskovanje interpretativno metodo (Carlsnaes 2002: 335).

ONTOLOGIJA	EPISTEMOLOGIJA	
	objektivizem	interpretativizem
holizem	strukturni pogled	družbeno-institucionalni pogled
individualizem	perspektiva, temelječa na delovanju	perspektiva, temelječa na interpretativnem akterju

Tabela 1: Štirje tipi temeljnih perspektiv v študiju zunanje politike (Carlsnaes 2002: 336).

ONTOLOGIJA	EPISTEMOLOGIJA	
	objektivizem	interpretativizem
holizem	<u>strukturni pogled:</u> 1. relizem 2. neoliberalni institucionalizem 3. pristopi organizacijskega procesa	<u>družbeno-institucionalni pogled:</u> 1. socialni konstruktivizem 2. diskurzivni pristop
individualizem	<u>perspektiva, temelječa na delovanju:</u> 1. pristopi kognitivnega in psihološkega razmišljanja 2. pristop birokratske politike 3. liberalizem	<u>perspektiva, temelječa na interpretativnem akterju</u>

Tabela 2: Podrobna razdelitev glavnih teoretskih smeri (povzeto po Carlsnaes 2002).

Na podlagi metateoretične razpredelnice, ki jo nam poda Carlsnaes (2002: 336), lahko opredelimo sodobne pristope v zunanjepolitični analizi. Moramo pa se zavedati, da so v realističnem procesu, v katerem sodelujejo akterji, dejanja vedno kombinacija zavednega obnašanja, kognitivno-psiholoških faktorjev ter različnih strukturnih fenomenov, ki zaznamujejo družbe in njihovo okolje (Carlsnaes 2002: 342).

V okviru pristopa, ki temelji na strukturnem pogledu, lahko opredelimo realizem, neoliberalni institucionalizem ter pristope organizacijskega procesa. Če se na kratko dotaknemo realizma, moramo že na začetku potegniti jasno črto med ofenzivnim in defenzivnim tipom (neo)realizma. Ofenzivni neorealizem je v glavnem naravnano zelo pesimistično ter po vzgledu sveta, kot ga vidi Hobbes. Trdi, da bipolarnost prispeva več stabilnosti in miru kot multipolarna razdelitev moči v mednarodni skupnosti. Pristop zagovarja, da so države prisiljene slediti ofenzivnim strategijam, da bi si zagotovile varnost. Ofenzivni neorealizem se deli na več podteorij med katerimi izstopajo predvsem znanstvena dela Johna Mearsheimerja in Roberta Gilpina. Po drugi strani pa defenzivni neorealizem zagovarja, da čeprav sistemski faktorji vplivajo na obnašanje države, so odgovorni za vsa njena dejanja. Pogled poudarja zlasti pomembnost izvora, stopnjo in smer groženj, ki so v glavnem definirane skozi tehnološke faktorje, geografski položaj, ofenzivne zmogljivosti ter dojemanje namer. Slika, ki jo prikazuje ta pristop, izraža, da države sledijo varnosti na dosti bolj racionalni ravni. Kakor pri ofenzivnem realizmu, se tudi v okviru defenzivnega realizma pojavljajo številne podteorije, najbolj vidna predstavnika pa sta Robert Jarvis in Stephen Walt. V primeru tretjega realističnega pristopa, neoklasičnega realizma, pa lahko rečemo, da se ujema z obliko neorealizma v stopnji, ki zagovarja, da država oblikuje zunanjo politiko na podlagi svojega položaja v mednarodnem sistemu in predvsem glede na svoje materialne sposobnosti. Pristop se ukvarja predvsem z narativnimi študijami primera o vplivu povečanja ali zmanjšanja relativne moči velikih sil v mednarodnem sistemu dvajsetega stoletja – predvsem Združenih držav Amerike, Sovjetske zveze in Kitajske (Carlsnaes 2002: 337).

Mnogi zagovorniki realizma priznavajo, da le-ta ne more ponuditi natančne analize zunanjepolitičnega obnašanja. Kot smo omenili že prej, tudi Kenneth Waltz, ki je utemeljitelj neorealizma, zanika, da je zaželeno ali celo zmožno kombinirati teorije mednarodnih odnosov in zunanje politike. Preučevalci političnega odločanja verjamejo, da je za uspešno analizo zunanje politike potrebno upoštevati notranje procese, še posebej delovanje političnih akterjev in njihovega dojemanja posamezne situacije (Holsti 1999: 47–48).

Neoliberalni institucionalizem (*Neoliberal institutionalism*) je strukturni, sistemski in »top-down«
pogled. Predpostavlja, da so države primarni akterji v mednarodnem

sistemu, ter se v svojih glavnih postavkah popolnoma ujema z realizmom. Lahko rečemo, da je ta šola nekakšna alternativa realizmu in torej tudi alternativa zunanjepolitični analizi. Za razliko od realizma in neoliberalizma ta pristop zagovarja, da lahko na proces odločanja pozitivno vplivajo mednarodna izmenjava informacij ter nekakšna skupna pravila, ki se izražajo v obliki funkcionalnih režimov. Rezultat tega je, da je mednarodno sodelovanje v anarhičnem sistemu možno, predvsem pa, da je možna kooperativna zunanja politika (Carlsnaes 2002: 337). Institucionalisti poudarjajo, da je vloga institucij korektivna, to pomeni, da institucije, pravila, načela in birokratska struktura olajšajo boj za politično moč držav. Institucije tako vplivajo na obnašanje držav skozi zmanjševanje nesporazumov in goljufanja med udeleženci, s pomočjo pospeševanja in spodbujanja sodelovanja na različnih interesnih področjih ter na podlagi oblikovanja vzorcev obnašanja, ki zmanjšajo kompleksnost vsakdanjega življenja. Najvidnejši predstavnik te šole je Robert Keohane (Farer 2004: 76).

Pristopi organizacijskega procesa (*Organizational process approaches*) temeljijo na organizacijski teoriji in so osredotočeni na odločitve, ki temeljijo na »*outputih*« velikih organizacij, ki delujejo skladno z usklajenimi vzorci obnašanja, ki jih imenujemo tudi standardni operacijski postopki. Trenutno najobetavnejša raziskava, ki temelji na organizacijski teoriji in se osredotoča na zunanjepolitično analizo, obravnava splošni model političnega odločanja in vlogo enot, ki sodelujejo v tem procesu, še posebej manjših skupin (Carlsnaes 2002: 337). Najvidnejši predstavnik te teoretične šole je Graham T. Allison (1971: 67), ki preučuje delovanje vlade skozi institucionalno organizacijo. Vladni akterji identificirajo probleme skozi zaznave organizacijskega aparata, ki je organiziran in deluje po ustaljenih standardnih procedurah in pravilih.

V nadaljevanju si bomo ogledali teoretične pristope, ki temeljijo na perspektivi delovanja (*Agency-based perspective*) in vključujejo kognitivne in psihološke pristope, pristop birokratske politike in liberalni pristop. Prva teoretična šola zajema pristope, ki temeljijo na kognitivnem in psihološkem razmišljanju (*Cognitive and psychological approaches*). Pristop raziskuje delovanje posameznika v procesu političnega odločanja, odnosov in njegovo spreminjanje med akterji. Pod to področje štejemo tudi raziskave, ki se ukvarjajo s problemom vplivanja lastnosti (prepričanja, motivacija, stili odločanja in medčloveške interakcije) akterjev na izvajanje zunanje politike (Carlsnaes 2002: 338). V takšen teoretični okvir lahko vključimo tudi relativno mlado teorijo, ki se je razvila

nekje v začetku 90-ih let, polihevristično teorijo (*Poliheuristic theory*), ki naj bi povezovala kognitivne in racionalne teorije političnega odločanja. Termin, *poliheuristic*, ki ga lahko razdelimo na dva dela *poly* (mnogo) in *heuristic* (bližnjice), osvetljuje kognitiven mehanizem, ki ga uporabljajo oblikovalci političnih odločitev, s katerim si poenostavijo kompleksne zunanjepolitične odločitve. Miselne bližnjice tako nadomestijo nepopolne informacije. Ključna značilnost te teorije je ta, da oblikovalci političnih odločitev pri sprejemanju le-teh uporabljajo kombinacijo strategij odločanja in strategij, ki so manj optimalne ali tako rekoč niso vedno najboljše (Mintz et al. 1997: 554). Glavni teoretik tega pristopa, Alex Mintz (2004: 6–7), kakor tudi Dacey in Carlson (2004: 38–39) pišejo, da teorija predpostavlja oblikovanje političnih odločitev tako, da se akterji poslužujejo dvonivojskega procesa odločanja, ki je sestavljen iz (a) zavrnitve alternativ, ki so nesprejemljive za političnega akterja v kritičnem trenutku, in (b) izbire alternative iz skupka obstoječih alternativ ob upoštevanju maksimizacije ugodnosti in minimizacije tveganj. Akterji, ki sodelujejo v procesu političnega odločanja so politični akterji, katerim je edini interes samoohranitev (Mintz 2004: 6–7).

Pri vsej tej paleti različnih teoretičnih področij pa ne smemo pozabiti povedati nekaj besed tudi o teoriji igre ali angleško *game theory*, katero je podrobno raziskoval Richard C. Snyder ter danes Robert D. Putnam.⁵ Teorija igre je splošna teorija, kar pomeni, da je zasnovana tako, da lahko preučuje širok razpon situacij in problemov v okviru ponavljajočih se vzorcev obnašanja, oblik delovanja in faktorjev. Namen teorije igre je dvoplasten: da se oblikujejo matematično popolni principi, ki bodo specificirali kaj je racionalno vedenje v določenih družbenih situacijah, in bodo na podlagi tega izolirali splošne karakteristike takšnega vedenja. To se pravi, teorija obsega metodo analize in metodo za izbiro najboljše možnosti delovanja. Teorija igre nam poda odgovor na vprašanje, katero dejanje je racionalno, ko so znane vse relevantne možnosti in končni izid ni določen od nobene vpletene strani. Za rešitev odgovora moramo razviti matematično teorijo, katere namen je izbiranje med alternativnimi smermi delovanja, kadar je zaradi delovanja drugih akterjev nemogoče nadzorovati vse faktorje, ki vplivajo na končni izid. Teorija igre pozna kar nekaj oblik iger, med drugimi so najbolj znane: igra, kjer se zmage in porazi med seboj izključijo (*zero-sum game*), igra, kjer se zmage in porazi ne izključijo (*non-zero-sum game*), in igra, kjer sodeluje več akterjev in se

⁵ Putnam, Robert D. (1988) *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*. *International Organizations* 42 (3): 426-60.

zmage ter porazi ne izključijo (*n-person, non-zero-sum game*). Za *non-zero-sum game* med dvema akterjema bi lahko označili razmerje med predsednikom in kongresom (Snyder 1961: 382–387).

Teorija, ki je v veliki meri podobna organizacijski teoriji, ki smo jo že omenili, se imenuje pristop birokratske politike (*Bureaucratic politics approach*). Ta pristop lahko povežemo tudi z znamenitim rekom, ki izraža birokratsko povezavo med posameznimi akterji in njihovim sidriščem v organizacijski strukturi, ali t. i. Milsovim zakonom: kje stojiš, je odvisno od tega, kje sediš. Njeno področje raziskovanja je usmerjeno zlasti v empirično raziskavo, kako vlade resnično delujejo (Carlsnaes 2002: 338). V ameriškem procesu odločanja moramo biti pozorni na dve predpostavki, in sicer, da se zunanja politika oblikuje skozi racionalni proces odločanja, in v nasprotnem primeru, da je politični proces odločanja odvisen od birokratske politike. Če se v tej točki upremo na teorijo vlog (*role-theory*), ima birokratska politika prednost, saj so stališča in odločitve političnih akterjev odvisne od položaja, ki ga akter zaseda. Posamezniki niso nepomembni, ampak vloga v instituciji je tista, ki oblikuje in vodi njihovo obnašanje (Kegley in Wittkopf 1996: 115–117). V okviru tega pristopa pa lahko omenimo še obliko metodološkega pristopa v okviru analize zunanje politike, ki se imenuje *Event Data* ali podatki o dogodkih. Ta pristop je formalna metoda merjenja pojavov, ki prispevajo k dojetanju zunanje politike. Pristop temelji na preučevanju tisočih časopisnih člankov, ki obravnavajo odnose med državami na dnevni ravni in tako vsakemu dogodku med državama pripišejo oceno stanja. Bistvo pristopa je, da obravnava analizo zunanje politike statistično (Schardt 1993: 2).

Naslednji pristop, liberalni pristop (*Liberal approach*), ima svoje korenine v teoretični misli samega Rousseauja ter drugih eminentnih evropskih učenjakov, vendar pa je največ za uvrstitev te teorije na trenutno agendo mednarodnih odnosov naredil Andrew Moravscik.⁶ Po njegovem razmišljanju se teorija od neorealizma in neoliberalizma razlikuje v teh temeljnih predpostavkah: superiornost družbenih akterjev pred političnimi institucijami, interes družbe predstavljajo državne preference, zunanjepolitično vedenje neke države je odvisno od njenega položaja v mednarodnem

⁶ Moravscik, Andrew (1997) Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51 (4): 513–53

sistemu. Kar je pri tej teoriji osnovno, je vloga posameznika in družbenih skupin (Carlsnaes 2002: 340).

Naslednja skupina pristopov temelji na družbeno-institucionalni perspektivi (*Approaches based on a social-institutional perspective*). V to teoretično perspektivo spada socialni konstruktivizem (*Social constructivism*). Ta teoretični pristop je nekoliko novejšega značaja, pa čeprav njegove zametke najdemo že pri Grotiusu, Kantu in Heglu. Ta teoretična šola poudarja vlogo identitet v mednarodnih odnosih, katere se izoblikujejo na podlagi norm in idej, ki prav tako vplivajo na pravo obliko obnašanja glede na tip akterja. Če to konkretiziramo na primeru, naj omenim Martho Finnemore, (2002), ki raziskuje zunanjepolitično obnašanje držav v razmerju do humanitarne intervencije, ki kot vemo, za intervencijske sile ni pomembna ne v geostrateškem, kakor tudi ne v ekonomskem smislu (Carlsnaes 2002: 340). »Konstruktivizem zagovarja, da je tako materialna kot diskurzivna moč potrebna za razumevanje svetovne politike. Poudariti moramo obe obliki, saj so konstruktivisti včasih videni kot nerealistični, ker verjamejo v moč znanja, idej, kulture, ideologij in jezika, vse to pa je diskurz. Razmišljanje v smeri, da so ideje oblika moči, da je moč več kot samo surova sila in da sta materialna in diskurzivna moč med seboj povezani, ni nič novega. Takšno teorijo so razvijali že Michael Foucault (povezava moči in znanja), Anton Gramsci (ideološka hegemonija) in Max Weber (avtoritarna prisila in njene oblike)« (Farer 2004: 81).

V zunanjepolitični analizi se vedno bolj uveljavlja teorija, ki temelji na diskurzivnem pristopu (*Discursive approach*). Pristop se opira na vlogo jezika v družbenih interakcijah. Predpostavlja, da je zunanja politika države posledica vpliva diskurza, ki zaznamuje domeno zunanje politike (Carlsnaes 2002: 340).

Zadnjo skupino pristopov, ki delujejo na področju zunanjepolitične analize, pa imenujejo pristopi, temelječi na perspektivi interpretativnih akterjev (*Approaches based on an interpretative actor perspective*). Ti teoretični pristopi se ukvarjajo z analizo razumevanja odločitev posameznih akterjev, ki sodelujejo v procesu političnega odločanja. Takšna analiza temelji na rekonstrukciji razlogov, ki so akterja pripeljali do končne odločitve. Pomembno je raziskati razmišljanje političnih elit, ki so odgovorne za zunanjepolitične odločitve. Zunanjepolitično delovanje neke države je odvisno od tega, kako posamezniki, tisti z dovolj moči, dojemajo in analizirajo konkretne situacije.

Kolektivna akcija je tako rezultat kombinacij ali vsot individualnega delovanja (Carlsnaes 2002: 341). Elitne skupine, ki si delijo področje oblikovanja politike in političnih iniciativ, lahko po Almondu (1961: 269) razdelimo na štiri glavne skupina: 1. Politične elite, v katere so vključeni javno izvoljeni politični predstavniki, politično pomembni akterji in vodje strank. Uradna politična elita je razdeljena seveda glede na svoj položaj v procesu političnega odločanja (zakonodajna, izvršilna in sodna). 2. Administrativne ali birokratske elite, katere so sestavljene iz profesionalnih skupin izvršilne veje oblasti. 3. Interesne elite, ki so sestavljene iz predstavnikov številnih privatnih, politično naravnanih združenj, ki se pojavljajo na različnih družbenih nivojih. 4. Komunikacijske elite, ki pa vključujejo predstavnike množičnih medijev, kot so lastniki, nadzorniki in aktivno sodelujoče javne osebnosti.

1. 3. Analiza zunanje politike

Po kratkem pregledu teoretičnih smeri, ki delujejo na področju zunanje politike, pa se usmerimo nazaj na analizo zunanje politike (*Foreign policy analysis*), ki je osnova te diplomske naloge. Ta teorija se je razvila iz primerjalne analize zunanje politike (*Comperative foreign policy analysis*), ki je nastala v začetku 50-ih let prejšnjega stoletja (Hudson in Vore 1995: 210).

Ob koncu druge svetovne vojne se je pokazalo, da teorije mednarodnih odnosov niso sposobne razložiti in napovedati obnašanja človeških skupin, ki sestavljajo nacionalno državo. Mednarodni odnosi so potrebovali teorijo človekove politične izbire. Takšno teoretično področje je prevzela analiza zunanje politike, ki raziskuje, kako se oblikujejo zunanjepolitične odločitve. Prišla je do sklepov, da je obnašanje držav in njihovo delovanje v mednarodni politiki posledica ljudi, ki delujejo kot posamezniki ali v skupinah. Eni izmed prvih, ki so pripeljali raziskavo teorije analize zunanje politike od unitarne države do specifičnih političnih akterjev, so bili Richard C. Snyder, H. W. Buck in Burton Sapin, (1961: 189), ki so odkrili, da je obnašanje države odvisno od tega, kako ključni akterji, ki sodelujejo v procesu političnega odločanja, dojemajo svoj položaj. Teorija analize zunanje politike se usmerja na specifične akterje, temelji na teoriji »actor-specific«. Za razliko od teorij, ki so usmerjene na splošne akterje, t. i. teorij »actor-general«, ki dojemajo države kot unitarne akterje, analiza zunanje politike raziskuje vire sprememb, ki nastajajo v pogojih, značilnih za teorijo splošnih akterjev.

Prav tako se osredotoča na vire raznolikosti, ki se pojavlja v danem mednarodnem sistemu, tako med posamezniki kot med različnimi skupinami. Pomembno je, da se zavedamo, da teorija analize zunanje politike predstavlja alternativo »črni skrinjici« notranjega delovanja držav, kot le-tega razlaga teorija splošnih akterjev, to skrinjico odpre s poseganjem v raziskovanje zunanjepolitičnih odločitev. Usmeri se na delovanje posameznikov in različnih enot, ki sestavljajo državo. Najenostavneje povedano, analiza zunanje politike nadgrajuje znanje različnih področij družbenega raziskovanja (psihologija, ekonomija, sociologija, antropologija, geografija itd.) o človekovem političnem odločanju (Hudson in Vore 1995: 210).

Zadnja leta je na področju analize zunanje politike prišlo do nekaterih precej radikalnih spoznanj, predvsem v delih avtorice Valerie M. Hudson. Posebni poudarek je dan na teorijo, ki jo avtorica razvije znotraj analize zunanje politike. V svojem uvodnem članku, ki je bil objavljen v prvi izdaji nove znanstvene revije *Foreign Policy Analysis*, kjer avtorica potuje skozi celotno teoretično zgodbo analize zunanje politike, obenem zavzame stališče, da je analiza zunanje politike nekakšno križišče teorij mednarodnih odnosov in jim služi kot podlaga. Avtorica trdi, da je zunanjepolitična analiza vedno usmerjena na specifične akterje (oz. da ni možna brez njihovega posredovanja ali ravnanja). Vse politične odločitve se tako oblikujejo preko oseb ali skupin. Hudsonova verjame, da ima znanost o mednarodnih odnosih temelje v političnem odločanju posameznikov, ki delujejo neodvisno ali pa v skupinah. Obstaja pet značilnosti šole analize zunanje politike (Hudson 2005: 1–2). Prva je multielementarnost, kar pomeni, da gleda na raziskovanje zunanjepolitičnih odločitev kot skupek mnogih elementov, druga je večnivojskost, ki izraža, da teorija analizira dane spremenljivke na več nivojih. Zaradi povezovanja z ostalimi družbenimi disciplinami pa je tretja značilnost te teorije multiinterdisciplinarnost. Od vseh poddisciplin v mednarodnih odnosih je analiza zunanje politike najradikalnejša integrativna teoretična šola, kar je njena četrta značilnost. Kot njeno peto značilnost pa označujemo usmerjenost na akterje, ki predstavljajo podlago zunanjepolitičnega odločanja. Države ne predstavljajo posameznih akterjev, ker so abstraktne in tako delujejo preko ljudi. Samo ljudje so lahko pravi akterji in prav njihove združbe so izvor mednarodne politike in z njo povezanih sprememb.

Za izvor teorije analize zunanje politike moramo šteti tri ključna teoretična dela (Hudson 2005: 5):

- Richard C. Snyder, H. W. Bruck in B. Sapin (1954) *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*.
- James N. Rosenau (poglavje knjige, napisane v letu 1964 in objavljene v Farrell 1966) »*Pre-theories and Theories of Foreign Policy*«.
- H. Sprout in M. Sprout (1956: razširjeno in revidirano v članku leta 1957 in v njuni knjigi iz leta 1965, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*) *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*.

Prvo obdobje analize zunanje politike je bilo zaznamovano s pionirskim delom na področju konceptualizacije, razvoja teorije specifičnih akterjev in metodološkega eksperimentiranja (Hudson 2005: 7). Zanimanje za teorijo specifičnih akterjev je v naslednjih letih nekoliko upadlo in se ponovno obudilo šele konec 80-ih let. Med hladno vojno je bila za teoretike bolj praktična teorija splošnih akterjev, predvsem zaradi tega, ker je bil sovjetski sistem v veliki meri nejasen in težko razumljiv. Ob koncu hladne vojne se je pa izkazalo, da ni mogoče razložiti ali napovedati spremembe sistema samo na nivoju sistemskih spremenljivk. Pri takšnih napovedih in na splošno v raziskovanju takšnih sprememb moramo upoštevati spremenljivke, ki so značilne za analizo zunanje politike, in seveda teorijo specifičnih faktorjev, kot so: osebne značilnosti ključnih političnih akterjev, delovanje interesnih skupin, trenja med različnimi državnimi institucijami itd. Danes pa se to teoretično področje največkrat usmerja na področja političnega odločanja, spoznavanja karakternih značilnosti državnikov, kulture in identitete, metodologije in integracije (Hudson 2005: 13–14). Pri izpostavitvi teorije avtorice Hudson moramo omeniti še eno delo, ki je pomembno za obravnavano teorijo, in sicer zbornik *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*,⁷ kjer se Hudsonova in David Skilmore ukvarjata z neprestano debato, ki poteka znotraj teorije mednarodnih odnosov, ki pa v analizi zunanje politike še ni dovolj raziskana. Gre za področje organiziranih družbenih skupin in njihovo vlogo v formuliranju zunanje politike. Na to temo lahko navežemo temelje teoretičnega okvira

⁷ Skilmore, David in Valerie M. Hudson (1993) *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder, CO: Westview Press.

trenutne strategije zunanje politike ZDA. Ker se bomo v nalogi ukvarjali s to tematiko v zadnjem poglavju, vseeno mislim, da je potrebno to teoretično področje osvetliti že v tem poglavju.

1. 3. 1. Vpliv političnih skupin – primer neokonservativizma

Za boljše razumevanje sledeče razlage političnega dogajanja v zunanji politiki ZDA moramo vedeti, kaj pomeni pojem skupina. »Skupina je združba oseb, ki jih vežeta dve stvari: delijo si nekatere skupne značilnosti in izpolnjujejo nekatere povezovalne vloge. V nekem pogledu so si drug drugemu podobni v toliki meri, da se prepoznavajo kot člani skupine« (Deutsch 1987: 55). Pri razlagi vpliva na zunanjepolitično delovanje države imamo v mislih bistvene sestavine zunanje politike. Vrednostna usmeritev vsake države je vsebovana v ciljih in interesih njene zunanje politike. Preprosto rečeno lahko govorimo o ideologiji zunanje politike, ki jo delimo na ideje (v njih se izražajo vrednote), cilje in interese (Benko 1997a: 223). Da bi bolje razumeli vpliv akterjev na zunanjepolitično delovanje, ne smemo izpustiti razlage Benka (*ibid.*): »Za analizo tekoče zunanjepolitične dejavnosti kake države so izjave in sporočila njenih državnikov pomemben vir odkrivanja njenih ideoloških in materialnih vzrokov, za iskanje zveze med potrebami njene notranje strukture in možnostmi njihovega zadovoljevanja iz »zunanjih« virov, za spoznanja, kako zaznavajo realnosti v mednarodni skupnosti, zato, da bi jih bodisi sprejeli bodisi spreminjali.«

Redkokdaj je v ameriški zgodovini imela neka določena skupina toliko vpliva na zunanjepolitično strategijo, kot ga imajo trenutno neokonservativci. Njihov vpliv izvira iz močne kohezivnosti posameznikov, ki se združujejo okrog takšne miselnosti, in ne kot posledica očitno oddaljene teorije zunanje politike. Najpomembnejša teoretska smer, ki je vplivala na zunanjo politiko Busheve administracije je tako neokonservativizem (*Neoconservatism*). Ta teoretična smer se ne omejuje na določeno mednarodno politično šolo. Neokonservativizem pravzaprav ni nikoli imel jasno določenega pogleda na zunanjo politiko. Razvil se je kot ideološko gibanje v kontekstu notranje politike, ki je preferirala ostro nastopanje ZDA v mednarodni skupnosti in prej konfrontacijsko kot koeksistenčno politiko s Sovjetsko zvezo (Marshall 2003: 144). Svoje korenine ima v antistalinistični levici 30-ih in 40-ih letih. Prvi neokonservativisti so bili liberalci hladne vojne, socialisti in socialdemokrati, ki so podpirali

antikomunistično politiko predsednika Trumana, Kennedyja in Johnsona. V predsedniškem mandatu Reagana pa so postali del Republikanske stranke.

Kar zadeva Bushevo politiko proti Iraku po 11. septembru, so pomembne štiri neokonservativistične ideje (Greve 2004: 2): 1. Despotski režimi, ki so zmožni proizvesti orožje za množično uničevanje, so postali glavna grožnja svetovnemu miru v obdobju transnacionalnega terorizma. 2. Takšnih režimov več ni možno nadzirati in brzdati s tradicionalnimi politikami, kot so pogajanja, *containment* in neproliferacijski režimi. 3. Kot rezultat takšnih groženj je treba uporabiti preventivne strategije, ki vključujejo vojaško akcijo. 4. Združene države Amerike, kot edina supersila in primarna tarča za ideološko motiviran terorizem, se več ne morejo zanašati na mednarodne organizacije v boju proti terorizmu, ampak morajo izvajati unilateralno politiko svojega nacionalnega interesa ali pa ustanoviti koalicijo zaveznikov v okviru politike »selektivnega bilaterizma«. Kljub temu, da na izvršilnih položajih Busheve administracije ni predstavnikov neokonservativizma, so vplivi iz spodnjih krogov svetovalnih organov in »*think tankov*«, kot je *American Enterprise Institute*, tako močni, da se politike po 11. septembru kreirajo po načelih neokonservativizma. Pogled se razlikuje tako od klasične teorije *Realpolitik* in od liberalistične multilateralne zunanje politike. Neokonservativci so unilateralni internacionalisti, ki zagovarjajo visoke vojaške izdatke, definirajo nacionalni interes v zelo širokem spektru ter vidijo svet predvsem anarhično. Zagovarjajo aktivno zunanjo politiko, ki bo ohranila ameriško superiornost v svetu, poskrbela za razširitev demokracije ter se borila proti nedemokračnim režimom (Greve 2004: 1).

V začetku tega poglavja smo jasno spoznali, da politični akterji sprejemajo svoje odločitve na podlagi mnogih faktorjev. Zgornje vrstice so odličen primer za realno podobo zunanjepolitičnega delovanja in njegove podlage v ameriški politiki. Vendar še vedno ostaja vprašanje, kaj vse vpliva na celotno podobo zunanjepolitične strategije.

1. 4. Vplivi notranjega in zunanjega okolja zunanje politike

Prvi, ki je klasificiral vse potencialne sile, ki vplivajo na zunanjo politiko neke države, je bil James N. Rosenau.⁸ V svoji klasifikaciji identificira pet glavnih kategorij: zunanje (globalno) okolje, družbeno okolje države, vladna zasnova, vloge, ki jih igrajo akterji v političnem odločanju, ter individualne značilnosti elit, ki sodelujejo v procesu političnega odločanja. Vsaka kategorija je tako vzročni delovalec, ki se povezuje z ostalimi ter določa zunanjepolitično delovanje države (Kagley in Wittkopf 1996: 12–13).

Zunanje okolje označuje attribute mednarodnega sistema ter značilnosti in vedenje vpletenih akterjev. Najenostavneje razumemo to kategorijo skozi dejstvo, da je zunanje okolje vpliv stanja sveta na neko državo (Benko 1997a: 233–238).

Pod kategorijo družbenih vplivov razumemo vse nevladne dele političnega sistema, ki vplivajo na zunanje delovanje. Med te lahko štejemo stopnjo nacionalne unitarnosti, stopnjo industrializacije ter skupek vrednot ter z njimi povezano ideološko usmerjenost. V združenih državah Amerike je ta kategorija precej pomembna, saj je zunanja politika močno zasidrana v nacionalnih virih. Viri, ki vplivajo na diplomatsko obnašanje, so lahko: velike zaloge naravnih virov, ogromen teritorij, kakor tudi močan vpliv interesnih skupin. Ene izmed najmočnejših so etnične interesne skupine,⁹ ki imajo moč nad kontrolo in usmerjanjem ameriške zunanje politike v razmerju do nekaterih specifičnih držav, kot je Izrael ali ostale države Bližnjega vzhoda (Benko 1997a: 233–238).

Tretja kategorija so vladni viri. Pod ta pojem razumemo delovanje vladne strukture in njeno učinkovitost. Obstaja namreč povezava med načinom, kako je vlada organizirana na področju zunanjepolitičnega odločanja in med vsebinskim delom politike. Obstaja več delov strukture ameriške vlade, ki vplivajo na delovanje Združenih držav Amerike na mednarodni areni (Kagley in Wittkopf 1996: 17–20).

⁸ Rosenau, James N. (1980) »Pre-theories and Theories in Foreign Policy«. V *The Scientific Study of Foreign Policy*. Nicols, New York.

⁹ Mearsheimer, John J. in Walt, Stephen (2006) The Israel Lobby. *London Review of Books* 28 (6). [Http://www.lrb.co.uk/v28/n06/mear01_.html](http://www.lrb.co.uk/v28/n06/mear01_.html) (27. 8. 2006).

Ameriška zunanja politika je oblikovana s strani (Kagley in Wittkopf 1996: 21): (1) ustave, ki razdeljuje institucionalne odgovornosti v ustvarjanju in izvajanju zunanje politike med tri veje oblasti. (2) vzpona izvršilne oblasti v procesu zunanjepolitičnega odločanja. Takšno »imperialno predsedovanje« se je pojavilo v obdobju, ko je predsedniški položaj zasedal Lyndon B. Johnson in kasneje še Richard M. Nixon. Po tem obdobju pa je večjo moč dobil spet kongres. (3) narave administrativne strukture ZDA, kjer številne vladne agencije in organizacije tekmujejo za nadzor nad procesom političnega odločanja. (4) rasti vladnega aparata, ki lahko privede k raznim frakcijam in neučinkoviti strukturi političnega odločanja (*ibid.*). V tesni povezavi z vladnimi faktorji so faktorji, ki izhajajo iz vlog, katere prevzemajo politični akterji. Vloge so pomembne, saj so akterji, ki jih prevzemajo, tako pod vplivom družbeno predpisanega vedenja in norm, ki so značilne za mesto, ki ga v družbi zasedajo. Položaj, ki ga nek akter zaseda, neposredno vpliva na njegove politične odločitve. Možno je, da so odločitve bolj posledica vlog, kot pa značilnosti posameznika, ki te odločitve sprejema. Za peti vir (5) vpliva na zunanjepolitične odločitve Kagley in Wittkopf (1996: 24) označita individualne značilnosti akterjev, ki sodelujejo v procesu odločanja. Pod to kategorijo štejemo vse lastnosti akterja, njegove vrednote, talente in predhodne izkušnje, ki ločijo njegove zunanjepolitične odločitve in ravnanje od vseh ostalih političnih akterjev. Kar je še značilno za to področje, je, da zunanja politika temelji na predpostavki, da akter, ki sprejema zunanjepolitične odločitve, poseduje posebne kvalitete, ki so odporne na spreminjanje in preoblikovanje njegovega odločanja. Znano je, da je izvajanje zunanje politike odvisno od osebe, ki zavzema predsedniško mesto. To se vidi pri predsedovanju Herryja S. Trumana in Dwighta D. Eisenhowerja, oba sta vodila zelo podobno zunanjo politiko, ampak vsak jo je izvajal na svoj način, kar je posledica različne vzgoje in vrednot posameznika.

1. 5. Modeli političnega odločanja

Zunanja politika pa je prav tako odvisna tudi od različnih modelov, ki se pojavljajo pri preučevanju političnega odločanja. Ti modeli nam pokažejo, na kakšen način akterji sodelujejo in kako delujejo v procesu zunanjepolitičnega odločanja. Prvi model se imenuje racionalni, drugi birokratski in tretji organizacijski pristop. Značilnosti racionalnega modela lahko povzamemo v štiri točke (Allison 1971: 29–30): (1) akterji izbirajo cilje in vrednote, ki jih mora dana politika doseči in maksimizirati; (2) akterji

preučijo različne alternativne načine, kako doseči zadane cilje; (3) akterji izračunajo predvidene posledice vsake alternativne možnosti; (4) akterji na koncu izberejo tisto alternativo, katera najbolj ustreza dosegu prvotno zastavljenih ciljev. Akterji, ki sodelujejo v procesu odločanja, imajo določene cilje, ki jih hočejo v zunanjepolitični areni odločanja doseči v največji meri.

Kot primer racionalnega odločanja lahko navedemo zunanjepolitično strategijo odvračanja (*deterrence*). Odvračanje od nuklearne vojne predvideva, da potencialni napadalec ne bo napadel, če bo cena za uničenje sovražnika večja kot pričakovani končni dobiček. Strategija odvračanja tako temelji na prepričanju, da stran, ki se jo poskuša odvrniti, deluje racionalno in bo tako zavrnila alternativne akcije, ki bi vodile v napad in posledično v lasten poraz. Šibka točka pri racionalnem modelu odločanja je ta, da v procesu odločanja ne obstaja možnost kompromisa. Obstaja vedno samo ena najboljša politična odločitev (Spanier in Uslaner 1974: 103–104). Allison (1971: 30) v svoji knjigi o racionalnosti na kratko pove: »Racionalnost se nanaša na doslednost, maksimiziranje vrednosti odločitve v okviru posebnih omejitev«.

Drugi model, birokratski, pa gleda na vlado kot na skupek mnogih akterjev, ki sicer zajemajo vsa področja moči, ampak se osredotočajo predvsem na predsednika in birokracijo. Akterji iz različnih organizacijskih struktur, kot so na primer ministrstvo za obrambo in ministrstvo za zunanje zadeve, kongres ali celo Odbor za zunanje zadeve v senatu, pristopijo k problemu na različne načine. Realno je, da bo vsak videl problem iz svoje perspektive. Proces političnega odločanja v takšnih pogojih je podvržen poskusom usklajevanja političnih predlogov različnih akterjev, ki imajo drugačne poglede in interese. Pri tem modelu ne gre za to, kateri politični predlog in pogled je pravilen, ampak kako uskladiti različne politike v takšno obliko, kakršna bi pravilna politična odločitev naj bila. Najpomembnejša značilnost birokratskega modela je tako kompromis (Spanier in Uslaner 1974: 105). Ker je spekter zunanje politike tako širok, so problemi, s katerimi se sooča vladna garnitura, številni. S tem razlogom se mora odločitev decentralizirati, rezultat tega pa je dodelitev precejšnje mere zaupanja posameznim akterjem (Allison 1971: 144).

Znano je, da se birokratski model najpogosteje aplicira na odločitve, sprejete v notranji politiki. Pri preučevanju zunanjepolitičnih odločitev v Združenih državah Amerike

lahko vidimo, da se racionalni model bolje veže na krizno odločanje. S pomočjo birokratskega modela pa najbolje razložimo programske politike, kakršna je na primer obrambni proračun za zunanjo pomoč. Takšne programske politike potrebujejo sodelovanje različnih akterjev, še posebej kongresa, zaradi letnega financiranja. Krizne odločitve pa po drugi strani ne morejo čakati na notranji konsenz med različnimi vladnimi akterji, ampak potrebujejo takojšnjo akcijo, ki pa jo najbolje izvede kar sam predsednik in majhno število njegovih najožjih sodelavcev. Zanimivo je, da se je racionalni model v obdobju Nixonove administracije uporabljal pri vseh političnih odločitvah. Celoten proces političnega odločanja je prenesel v Belo hišo, še posebej na zunanjepolitičnem področju. Zelo pogosto je pri odločitvah sodeloval samo on, njegov svetovalec za nacionalno varnost, Henry Kissinger, ter še dva najožja svetovalca (Spanier in Uslaner 1974: 107).

Zadnji model političnega odločanja je organizacijski. Zaradi potrebe hitrega vladnega odziva na širok obseg problemov, s katerimi se država vsakodnevno sooča, so vlade sestavljene iz večjih organizacij, ki si delijo primerne odgovornosti. Vsaka organizacija je usmerjena na specifično področje, kjer deluje kvazi-neodvisno. Visoki politični akterji lahko občasno močno posežejo v delovanje takšnih organizacij, vendar ga ne morejo bistveno nadzorovati. Za delovanje takšnega organizacijskega giganta, kjer je potrebno koordinirati ogromno število posameznikov, je nujno potrebna standardna procedura delovanja, ki temelji na skupnih pravilih (Allison 1971: 67–68). Allison (1971: 89–93) določi osem splošnih elementov organizacijske strukture: organizacijske podlage delovanja, organizacijske možnosti delovanja, omejena fleksibilnost in rastoče spremembe, dolgoročno planiranje, cilji in pogajanja, imperializem, možnosti in organiziranost ter administracijske zmožnosti. Organizacijski model razlaga na primer oboroževalno tekmo, ki tradicionalno spada v racionalni model, s povsem drugega vidika. Organizacijski model sestavlja scenarij jedrskega napada na podlagi številnih vprašanj, ki temeljijo na organiziranosti, delovanju in povezanosti državnega aparata. Konkretna vprašanja so (Allison 1971: 99–100): kakšen je sovražnikov kontrolni sistem; kakšne vedenjske vzorce je sovražnik razvil, da je vzpostavil strateške zmožnosti v vojno stanje; s kakšnimi postopki in načrti se bodo spopadli voditelji, če pride do vojnega stanja; v kakšni pripravljenosti so sovražnikove čete in kje je locirano jedrsko orožje; in ne nazadnje, kakšne so možnosti, da pride v organizacijskem procesu do napake in posledično do nenamerne sprožitve orožja.

1. 6. Strategija zunanje politike

Za začetek bi predstavili konceptualni model zunanje politike, kot ga opredeli Bučar (2001: 142), in sicer v zunanji politiki ločimo: 1) prizadevanja po rezultatu; tudi delen rezultat v procesu odločanja; 2) zaključek ali dejansko vsebino odločitve; 3) izdelek ali rezultat zunanjepolitičnega odločanja, ki se vsiljuje okolju; 4) učinek, ki je dejanska implementacija zunanjepolitičnega rezultata. Podobno razume obliko ali strategijo zunanje politike tudi Carlsnaes, (2002: 342), ki opredeli analitični okvir delovanja zunanje politike na sledeči način: *intentional dimension* (namen, prizadevanje) – *dispositional dimension* (dejansko stanje) – *structural dimension* (struktura). Če primerjamo oba modela z opredelitvijo strategije zunanje politike, kakor jo vidi Benko, (1997a: 239), dobimo naslednjo razlago: »Države oblikujejo svoje zunanjepolitične cilje glede na notranje družbenoekonomske in politične odnose, materialne in nematerialne elemente, ki določajo njihov položaj v mednarodni skupnosti oz. značilnosti določenega mednarodnega sistema.«

Strategijo zunanje politike si najlažje predstavljamo v obliki trikotnika, ki ga sestavljajo vrednote/ideologija, sredstva, interesi. Vse države imajo na nek način svoj sistem vrednot in načel, na podlagi katerih izoblikujejo ideje ali ideologijo. Te so kasneje vključene v vladne dokumente, zakone in doktrine. V zunanjepolitičnem delovanju si države na podlagi notranjih teženj zastavijo nacionalne interese, zunanjepolitične cilje ali strategijo delovanja v mednarodnem okolju. Za doseganje teh ciljev pa ima država na voljo razpoložljiva sredstva. Benko (*ibid.*) razlaga, da je strategiji podrejena taktika ali različnim razmeram v mednarodnih odnosih se prilagajoča uporaba sredstev, ki pa mora prav tako upoštevati morebitne spremembe v relativni pomembnosti elementov, ki določajo položaj države v mednarodnem okolju.

Pomembno je, da razumemo povezanost med temi tremi elementi zunanje politike, ki nastopajo v kompleksnem odnosu, kateri pa ni vedno konsistenten. Ameriška zunanja politika, natančneje liberalne vrednote *vis-à-vis* zunanjepolitične intervencije in splošna praksa vojaških akcij po svetu, je lahko za nekatere takšen primer nekonsistentnega odnosa.¹⁰

¹⁰ V zadnjem poglavju glej tekst: Gary Hart (2002).

Zaradi analize zunanjepolitičnih strategij, ki sledijo v tretjem delu diplomskega dela, pa moramo dodatno pojasniti še sledeče termine. Velikokrat prihaja do zmede pri uporabi izrazov *politika* in *strategija*, zato moramo nujno vedeti, da izraza nista sinonima. Z izrazom *politika* označujemo pomembnejše državne cilje tako v zunanji kot v notranji politiki. Z izrazom *strategija* pa označujemo metode in sredstva, katerih namen je izpolnitev teh ciljev (Sarkesian, Williams in Cimbala 2002: 35). Če natančno definiramo strategijo (*ibid.*): »Termin strategija izhaja iz antične Grčije, kjer se je prvotno navezoval na umetnost poveljništva. V modernih časih se izraz *velika strategija* navezuje na celovite obrambne načrte neke nacije ali koalicije držav. Od srede dvajsetega stoletja je izraz *nacionalna strategija* prešel v širšo uporabo kot način koordinirane organizacije celotnih državnih sredstev, namenjenih za doseg nacionalnih ciljev.«

Ob koncu poglavja o teoriji, na kateri temelji diplomsko delo, je smiselno, da citiramo Sondermanna, ki je v svojem članku *The Linkage between Foreign Policy and International Politics* preprosto povezal smisel poznavanja in preučevanja posameznih področij politološke znanosti. »Predvideva se, da (a) ni mogoče razumeti mednarodne politike brez razumevanja zunanje politike držav; (b) ni mogoče razumeti te zunanje politike držav brez razumevanja zgodovinskih izkušenj in vladnih struktur zunanjepolitičnih akterjev; (c) ni mogoče razumeti vladnih struktur in procesov brez razumevanja relevantnih družbenih, političnih, ekonomskih in kulturnih faktorjev posamezne družbe. Celo lahko predvidevamo, da ni mogoče razumeti politik neke družbe brez poznavanja identitete pomembnih posameznikov, ki oblikujejo politike, ter da moramo razumeti predvsem njihove svojstvene karakteristike in nezavedna nagnjenja« (Sondermann 1961: 13–14).

2. AKTERJI ZUNANJEPOLITIČNEGA ODLOČANJA

Spoznali smo, da mnogo faktorjev vpliva na politični proces odločanja (Wittkopf in McCormick 1998: xxi): karakteristike posameznikov (osebne preference, zaznavanje, psihološke preddispozicije), vloge, ki jih akterji zavzemajo v političnem procesu odločanja (predsednik, svetovalec za nacionalno varnost, obrambni minister ali državni sekretar), in različno birokratsko okolje (Svet za nacionalno varnost, Centralna obveščevalna agencija itd.). In ker naša naloga temelji na prepričanju, da je posameznik temelj v procesu zunanjepolitičnega delovanja države, si bomo v nadaljnjem tekstu pogledali sistem akterjev, ki sodelujejo v ameriškem zunanjepolitičnem procesu odločanja.

Amerika ima močno družbeno strukturo, ampak šibak politični sistem. Osrednja značilnost ameriške politike je njena razdrobljenost in razpršenost moči ter oblasti. Takšno stanje je posledica ustave. Ta temeljni element pravne države v resnici bolj omejuje kot pa povečuje moč države. Ker so se ustanovitelji Združenih držav Amerike zavedali vpliva in skušnjave moči, so moč razdelili v okviru vladne strukture in med družbene skupine. Ohranili so federalno razdelitev, dali kongresu kakor tudi predsedniku specifično, vendar omejeno pravno moč, zasnovali dvodomno zakonodajo in oblikovali neodvisno sodstvo (Krasner 1999: 258–259, Grizold in Ferfila 2000: 16). Pri oblikovanju zunanjepolitične strategije tako sodeluje več državnih agencij, institucij ter političnih akterjev. Birokracija pa je temelj vsega. Birokracije obstajajo, da pomagajo predsedniku izvrševati naloge in predsedniške odločitve. Predsednik je tako odvisen od akterjev, ki sestavljajo vladno strukturo. Medtem ko se predsedniki menjajo, pa birokratski uradniki v večini ostanejo na svojih položajih. Čeprav je nekaj takšnih, ki so vezani na predsedniški mandat, je večina akterjev, ki sodelujejo v procesu političnega odločanja, neodvisnih od strankarske in vladne administracije. Posledično so tako zunanjepolitične odločitve proizvod večjega števila posameznikov znotraj masivne, ampak razdrobljene vladne strukture¹¹ (Kagley in Wittkopf 1996: 465–466). Sklepamo lahko, da če hočemo razumeti ravnanje ZDA v mednarodnih odnosih, moramo upoštevati karakteristike tistih, ki ustvarjajo zunanjo politiko države. Takšno podobo zunanje politike je leta 1987 opisal George Bush (Kagley in Wittkopf 1996: 493): »Če

¹¹ Glej: Priloga A (Government of the United States).

sem se v tem času karkoli naučil o politiki in vladanju, je to resničnost znanega izreka »zgodovina je biografija« da so odločitve proizvod ljudi, ki so utemeljene na tem, kaj ti ljudje vedo o svetu in kako ga razumejo.«

Proces zunanjepolitičnega odločanja najenostavneje razumemo kot interaktivno igro političnih akterjev, ki jo lahko imenujemo *Pinball*.¹² Proces je sledeč (Deutsch 1987: 89):

- Sprejemanje določene zunanjepolitične politike gre skozi proces vpliva mnogih faktorjev.
- Sprejemanje gre skozi pluralistični in tekmovalni proces.
- Zunanjepolitične odločitve so rezultat medigre različnih domačih akterjev (ministrstva, stranke, kongresne skupine).

Preden preidemo na specifične značilnosti političnega odločanja, je pomembno, da povemo nekaj o nacionalnem interesu. Nacionalni interes je za mednarodno politiko pomemben v dveh pogledih. Kot prvič, skozi ta koncept oblikovalci politik razumejo cilje, ki jih naj bi zasledovala zunanja politika države. Tako v praksi nacionalni interes oblikuje temelje za delovanje države. Kot drugič pa deluje kot retorično sredstvo, ki ustvarja legitimnost in politično podporo državnemu delovanju. Nacionalni interes ima tako veliko moč pri legitimnem ustvarjanju dejanj, katera izvaja država. Kot je rekel Henry Kissinger: »Ko od Američanov zahtevaš, da umrejo, moraš to razložiti v okviru nacionalnega interesa« (Weldes 1999: 4).

Bistvene značilnosti političnega odločanja v okviru zunanje politike lahko razdelimo v šest točk (Spanier in Uslaner 1974: 19–23):

1. Poznamo dva različna tipa zunanjepolitičnih odločitev, krizno odločanje in program političnih odločitev, kjer se pojavljajo različni procesi političnega odločanja in različni vplivi ključnih akterjev. Za krizno odločanje je značilen element presenečenja. Zaradi tega je v krizno odločanje vpleteno malo število političnih akterjev, ki spadajo v sam državni vrh. Za razliko od kriznega odločanja pa je zunanjepolitično odločanje v okviru programa nekakšna vsakoletna rutina političnih akterjev. Ti programi vsebujejo odločitve, ki zadevajo dolgoročne cilje in načine, kako jih doseči. Čeprav so takšne

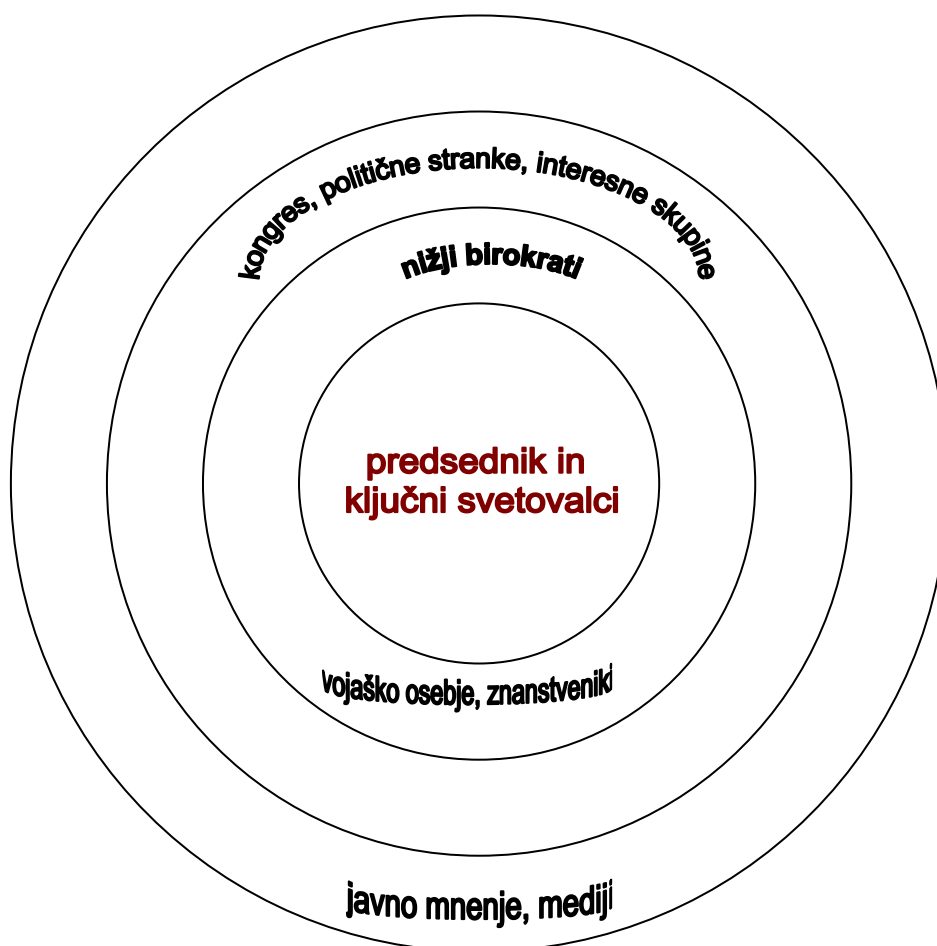
¹² V slovenskem jeziku »fliper«.

programske politike zasnovane v predsedniškem kabinetu, pa vseeno večina njih potrebuje še odobritev kongresa.

2. Zunanjepolitična elita je relativno majhna skupina političnih akterjev izvršilne oblasti. Če smo bolj natančni, se v to skupino vključujejo predsednik, posebni svetovalci na področju nacionalne varnosti, ministri, pomočniki ministrov in državni sekretarji ter starejši uradniki ministrstva za zunanje zadeve, ministrstva za obrambo in Centralne obveščevalne agencije (CIA). Na sekundarni stopnji pa so vključeni še zgornji rangi Agencije za nadzor orožja in razorožitev (*U. S. Arms Control and Disarmament Agency*), Urad za informiranje (*United States Information Agency*), Agencija za mednarodni razvoj (*Agency for International Development – USAID*), kakor tudi ostale agencije, ki so v tesnejšem stiku s področjem zunanje politike.
3. Večina zunanjepolitičnih odločitev nastane na podlagi birokratske politike, saj jih je večina programskega tipa. Zaradi različnih rezultatov in predlogov političnih odločitev različnih agencij in ministrstev na istem političnem področju včasih pride do birokratskega konflikta, ki pa ga morajo le-ti politični subjekti reševati s pomočjo konsenza in skupnih sporazumov. Politike so tako rezultat procesa pogajanja in sprejemanja kompromisov.
4. Glavna figura v zunanjepolitičnem procesu je predsednik. On je ta, ki imenuje ostale pomembne politične akterje na visoke položaje vladne administracije, ki pa v veliki meri odsevajo njegove vrednote in so mu tudi dolžni ostati lojalni. Predsednik se tudi sam odloča, kateremu političnemu področju bo posvečal največ pozornosti, ta odločitev pa je odvisna od njegovih vrednot in preteklih izkušenj.
5. Delovanje interesnih skupin v sferi zunanje politike je manj intenzivno in manj obsežno kakor na področju notranje politike. Še največji vpliv imajo skupine, ki delujejo na področju ekonomskih in etničnih interesov.
6. Predsednikovo delovanje na področju zunanje politike ima v veliki meri splošno podporo javnosti in kongresa. Bolj pravilno je, če rečemo, da je javno mnenje o zunanji politiki posledica odločitev, ki jih sprejemajo politični akterji, in tega, kako so te odločitve javnosti predstavljene. Kongres pa pretežno ne ovira predsedniških zunanjepolitičnih odločitev, saj je znanje kongresnikov na tem področju v primerjavi z birokratsko podporo predsedniškega kabineta precej

pomanjkljivo. Lahko trdimo, da na področju zunanje politike predsednik izvaja popolno oblast in moč svojega položaja.

7. Sprejeto je bilo, da področje politične usmeritve, političnih strank pri izvajanju zunanje politike ne sme biti relevantno. Strankarstvo je striktno vezano samo na področje notranje politike. V zadevah zunanjepolitičnih odločitev se odloča v imenu celotne države.



Shema 1: Koncentrični krogi moči v zunanjepolitičnem odločanju (Spanier in Uslaner 1974: 55).

Arena zunanjepolitičnega odločanja deluje na nacionalni ravni in je skoncentrirana v izvršilni oblasti, zaradi česa je razumljivo hierarhična. Področje zunanjepolitičnega odločanja si najenostavneje predstavljamo kot sistem koncentričnih krogov. Najmanjši notranji krog zajema akterje, ki dejansko postavljajo zunanjepolitične odločitve. To so predsednik in njegovi najožji sodelavci. Za tem krogom sledijo še trije, ki ponazarjajo vedno večji upad vpliva na oblikovanje zunanjepolitičnih odločitev. V drugem krogu se nahajajo birokrati večjih agencij s področja zunanje politike, vojaško osebje, uradniki

nizjega ranga ter manj vplivni zunanjepolitični uradi in znanstveniki. V tretjem krogu se nahaja kongres, politične stranke in interesne skupine. V četrtem krogu pa so mediji in javno mnenje (Spanier in Uslaner 1974: 54–55).

Ustava Združenih držav Amerike razdeljuje zunanje politične moči med predsednika in kongres, tako da lahko obe strani sodelujeta v oblikovanju zunanje politike.¹³ Tako izvršilna kot zakonodajna veja igrata pomembni vlogi, ki pa sta med seboj različni, vendar se pogosto prekrivata. Obe strani imata priložnost podajati iniciative in spremembe v zunanji politiki, na podlagi česa pa sta konstantno interaktivni (Grimmett 1999). Ustava tako deli zvezno oblast na tri dele: 1) izvršilna oblast (predsednik, podpredsednik in kabinet; 2) zakonodajna oblast (kongres) in 3) sodna oblast (vrhovno sodišče in zvezna sodišča). Po zakonu nobena od teh treh vej ne more postati najmočnejša, saj se med seboj dopolnjujejo. Takšen sistem notranje odvisnosti imenujejo sistem medsebojnega preverjanja in uravnavanja (*»the system of checks and balances«*) (Grizold in Ferfila 2000: 23). Če se vprašamo, kdo oblikuje zunanjepolitične odločitve, moramo navesti par razlogov, zakaj ta odgovor ni tako enostaven (Grimmett 1999): (1) oblikovanje zunanje politike je dolgotrajen proces v katerega je vpletenih mnogo akterjev in katerega sestavlja večje število posameznih politik, ki zadevajo različne države, regije in aktualne probleme; (2) težko je določiti, kdo so oblikovalci zunanje politike saj sta dve veji oblasti konstantno pod vplivom druga druge in to vodi do nenehnega prepletanja delovanja; (3) vloge in vpliv različnih vej oblasti v procesu oblikovanja zunanje politike se razlikujejo tudi v časovnem razponu.¹⁴ Na to pa vplivajo zlasti osebne značilnosti predsednika in članov kongresa in seveda stopnja političnega konsenza. V nadaljnjem tekstu si bomo podrobneje ogledali vlogo izvršilne oblasti s predsednikom na čelu in vlogo zakonodajne oblasti, ki je zajeta v kongresu.

2. 1. Administracija

Pri organiziranosti osebja Bele hiše obstajajo tri karakteristike, ki vplivajo na predsedniško odločitev (Hermann in Preston 1998: 352): (1) stopnja vpletenosti v

¹³ Ustava ZDA, II. poglavje, 2. del, drugi odstavek govori: » Predsednik bo imel moč, ob nasvetu in privolitvi senata, sklepati mednarodne pogodbe /.../; imenovati, ob nasvetu in privolitvi senata, postaviti ambasadorje, druge ministre in konzularje /.../ (1787).

¹⁴ Neka študija je pokazala, da je bilo obdobje med letoma 1789 in 1829 obdobje predsedniške iniciative; med leti 1829 in 1898 pa obdobje nadvlade kongresa in spet po letu 1899 rast predsedniške moči (Grimmett 1999).

proces političnega odločanja, (2) prepričanje, da lahko nadzirajo dogajanje v političnem procesu odločanja, (3) občutljivost na politični kontekst. Karakteristike predsedniškega stila vodenja nadaljnje vplivajo tudi na specializacijo, centralizacijo in koordinacijo dane predsedniške administracije. Značilno je, da kadar nastopi položaj novi predsednik, se vedno pričakuje spremembe. Prepričanje, da so spremembe pomembne, je okrepljeno s poskusi vsake nove administracije, da se razlikuje od predhodne in da oblikuje takšne politike, ki bi nakazovale začetek nove ere. Poleg tega je vodenje države videno skozi politike in politični proces in spremembe so tako posledica prizadevanj nove administracije. V tej luči lahko vidimo Trumanovo doktrino, Eisenhowerjevo politiko povračilnega ukrepanja, Kennedyjeve vizije novih meja, Nixonove strategije pomiritve itd. enostavno kot proizvod prizadevanja predsednikov za preoblikovanje zunanjepolitične strategije (Kagley in Wittkopf 1996: 494).

Novoizvoljene administracije težijo k novemu oblikovanju svetovnih nazorov, ne na podlagi objektivnih raziskav, temveč na podlagi prepričanja, da se morajo čimbolj oddaljiti od politik predhodne politične strukture. Če pregledamo začetne točke novih različic strategije zadrževanja (1950, 1953, 1961, 1969), ugotovimo, da z izjemo ene vse sovpadajo z menjavo političnih akterjev v Beli hiši. Strategije zadrževanja so na podlagi takšnega zgodovinskega sosledja rotirale med asimetričnim in simetričnim pristopom njenega delovanja (Gaddis 1982: 354).

2. 1. 1. Predsednik

Ustava Združenih držav Amerike jasno opredeli, kdo je zadolžen za uradno povezovanje z ostalim svetom. Drugi člen določa, da je predsednik tisti, ki ima moč, da sklepa mednarodne pogodbe z ostalimi državami, vendar s privolitvijo senata; da imenuje ambasadorje, s privolitvijo senata; in da sprejema ambasadorje iz tujih držav. II. člen prav tako postavlja predsednika za vrhovnega poveljnika oboroženih enot, kar mu daje velik nadzor nad delovanjem Združenih držav v mednarodnem sistemu (Constitution of USA).

Predsednik ali izvršilna oblast lahko oblikujeta zunanjo politiko skozi (Grimmett 1999, Crabb in Mulcahy 1991: 38–40):

1. odzive na zunanje dogodke¹⁵

Aktualni dogodki v tujih državah ali nenadni ukrepi tuje vlade pogosto predstavljajo izziv interesom ZDA. Kot zagovornik in vodja zunanjih služb, oboroženih sil, obveščevalne službe in birokracije se predsednik odzove na takšne dogodke najpogosteje z političnimi iniciativami.

2. zakonske predloge¹⁶

V primeru, da hoče izvršilna oblast začeti zunanjepolitični program, ki zahteva poseben zakon ali privolitev, mora predložiti zahtevo v obravnavo kongresu. V tem primeru je odobritev kongresa nujna.

3. pogajanja v okviru mednarodnih sporazumov¹⁷

Moč pogajanj daje izvršilni oblasti dominantno vlogo v oblikovanju zunanje politike skozi mednarodne sporazume, vendar mora predsednik upoštevati tudi mnenje kongresa, saj le-ta odobri vsako mednarodno pogodbo. Nekaj mednarodnih sporazumov lahko imenujemo »samoizvršilni sporazumi«, ¹⁸ zato ker predsednik predvideva, da ima avtoriteto, ki je potrebna za sklenitev takšnih dogovorov, in mu jih ni treba predložiti senatu ali kongresu v odobritev. Primeri so Jaltski sporazum 1945,¹⁹ Vietnamski mirovni sporazum 1973,²⁰ Iranski sporazum za rešitev talcev 1981²¹ in Afganistanski mirovni sporazum 1988.²²

4. politične izjave²³

¹⁵ Značilen primer predsedniškega odziva na mednarodne dogodke je posredovanje ameriških vojaških enot na Balkanu. Decembra 1995 je predsednik Clinton odobril odhod 20.000 ameriških vojakov v Bosno, kot del mirovnih enot Severnoatlantskega pakta, ki bi pomagale podkrepiti Daytonski mirovni proces. Ti ukrepi so bili sprejeti neodvisno od podpore kongresa (Grimmett 1999).

¹⁶ Tipičen primer zunanjepolitičnega programa, ki je bil predlagan v zakonodajno obravnavo Kongresa, je Marshallov plan iz leta 1947 (Grimmett 1999).

¹⁷ Primer so trgovinski sporazumi, kot je *North American Trade Agreement (NAFTA)*, in sporazumi, ki spadajo pod pokroviteljstvo *General Agreement on Trade and Tariffs (GATT)* (Grimmett 1999).

¹⁸ »Predsednik Združenih držav Amerike sklepa t. i. »samoizvršilne sporazume« brez ratifikacije senata, v okviru funkcije vrhovnega poveljnika oboroženih sil, ali na podlagi svojih ustavnih pooblastil, ali z pooblastilom, ki ga je prej prejel od kongresa«

¹⁹ The Crimea Conference (11. 2. 1945), <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/yalta.htm> (28. 8. 2006).

²⁰ Vietnam Peace Agreement (27. 1. 1973), <http://www.aipowmia.com/sea/ppa1973.html> (28. 8. 2006).

²¹ United States-Iran Agreement on Release of the American Hostages Executive Order 12276. (19. 1. 1981), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=44572> (28. 8. 2006).

²² Geneva Accords: Agreement on the Settlement of the Situation Relating to Afghanistan (14. 4. 1988), http://www.institute-for-afghan-studies.org/Accords%20Treaties/geneva_accords_1988_pakistan_afghanistan.htm (28. 8. 2006).

²³ Izvršilna oblast poda politično izjavo, kadar mora oddati svoj glas v mednarodni organizaciji. Večina ukrepov, sprejetih v mednarodnih organizacijah, kot so resolucije Generalne skupščine Združenih narodov, so legalno neobvezujoče, ampak vseeno postavijo Združene države v položaj, ki zaznamuje njihovo stališče do predlaganih ukrepov (Grimmett 1999).

Predsednik ustvarja zunanjo politiko ZDA tudi skozi unilateralne izjave ali skupne izjave, ki jih poda z ostalimi vladami. Včasih takšne unilateralne izjave zajemajo tudi široke opise ameriških ciljev.

5. izvajanje politik²⁴

Tudi če kongres oblikuje zunanjo politiko skozi zakonodajo, administracija še vedno oblikuje zunanjo politiko tako, kot jo interpretira in jo podkrepi z različnimi zakonskimi elementi. Takšen način oblikovanja zunanje politike je ilustriran v politiki prodaje orožja. Kongres je v zakonu *Arms Export Control Act* ustvaril cilje in kriterije za prodajo orožja tujim državam. Pod tem zakonom zahteva obveščanje o vseh večjih prodajah in ima moč, da prodaje, ki jih ne odobrava, tudi zaustavi. Vendar pa izvršilna veja dela vsakodnevne odločitve o tem, ali naj proda orožje neki državi ali ne, in kakšne naj bodo vrste orožja.

6. neodvisno akcijo²⁵

Občasno predsednik sprejme nenadno zunanjepolitično odločitev, še preden je kongres sploh v polni meri obveščen o dogodku. Kongres je nato soočen z dilemo, ali naj podpre odločitev ali pa naj pred svetom nasprotuje predsednikovi odločitvi.

Po pregledu delovanja predsednika v zunanjepolitičnem procesu odločanja pa bi bilo zanimivo na kratko izpostaviti različne značilnosti ameriških predsednikov in njihovih administracij²⁶ v zunanjepolitičnem delovanju med in po drugi hladni vojni (Kagley in Wittkopf 1996: 499– 501):

1. Demokrat, Harry S. Truman – zelo aktiven predsednik, ki je zaradi svojega odločnega karakterja uspel izpeljati nekaj zelo pomembnih in pogumnih zunanjepolitičnih odločitev. Med te lahko štejemo Trumanovo doktrino, Marshallov plan, pridružitve k Severnoatlantskemu paktu in celo intervencijo v Koreji. V svojem govoru, kjer je naznanil svojo zunanjepolitično strategijo (Trumanova doktrina), je povedal, da mora biti politika Združenih držav, da

²⁴ Kot primer politike prodaje orožja in moči administracije naj navedemo primer iz leta 1992, ko je predsednik Bush obvestil kongres o načrtovani prodaji 72 F-15 bojnih letal Saudski Arabiji. Po izteku 30 dnevne revizijske dobe kongresa je prodaja stekla (Grimmett 1999).

²⁵ Primer neodvisne akcije predsednika se lepo odraža v neodvisni intervenciji predsednika Clintona leta 1995 v krizi mehiškega pesa. Predsedniški ekonomski svetovalci so oblikovali paket podpore Mehiki, da bi preprečili katastrofo, če Mehika ne bi mogla izpolnjevati svoje obveznosti do več milijonskega dolga. Ta intervencija je naletela na močne kritike v kongresu, vendar so kljub temu vse možnosti blokade ali preoblikovanja takšne akcije bile zaustavljene ali opuščene (Grimmett 1999).

²⁶ Glej: Priloga C (Administracije Združenih držav Amerike po 2. svetovni vojni).

- podpira svobodne narode, ki se upirajo poskusom podreditve od oboroženih manjšin in zunanjega pritiska (Truman 1947).
2. Republikanec, Dwight D. Eisenhower – lahko bi ga označili za bolj pasivnega kot aktivnega predsednika, saj v zunanjepolitičnem delovanju ni sprejel pomembnih odločitev ali celo sprememb, temveč je deloval dokaj umirjeno, brez kakršnih koli velikih sprememb. Gonilna sila njegove administracije pa je bil zunanji minister, John Foster Dulles, ki je leta 1954 razkril strategijo množičnega povračila. V svojem članku je leta 1962 zapisal: »Potrebujemo zaveznike in kolektivno varnost. Naš namen je narediti ta razmerja bolj učinkovita za manj denarja. To lahko dosežemo tako, da se zanašamo več na moč odvrčanja (zastraševanja) in manj na odvisnost od moči lokalne obrambe« (Dulles 1962: 107–110).
 3. Demokrat, John F. Kennedy – zaradi svojega delovanja in sposobnosti na področju kriznih situacij ga lahko označimo za aktivnega predsednika. Po polomu vojaške akcije v Prašičjem zalivu aprila 1961 se je Kennedy oktobra 1962 spopadel z reševanju kubanske krize. Pomembno je predvsem njegovo poznavanje poveljevanja, trezna presoja situacije in sposobnost empatije z nasprotno stranjo. Bil je dober govornik, ki je znal podati svetovni javnosti pravo sporočilo, kar je razvidno iz njegovih govorov med katerimi so najbolj znani predvsem stavki (Kennedy 1961): »Dragi Američani, ne sprašujte se, kaj lahko država naredi za vas, ampak kaj lahko vi naredite za državo. Moji dragi državljani sveta, ne sprašujte se, kaj bo Amerika naredila za vas, ampak kaj lahko naredimo skupaj za svobodo človeštva.«
 4. Demokrat, Lyndon B. Johnson – označimo ga lahko kot aktivnega, vendar precej militarističnega predsednika, ki pa si je prizadeval za boljši svet, predvsem na področju humanitarnega prava. Njegova militantna narava pa je prišla do izraza v odnosu do Sovjetske zveze in v njegovem boju s komunizmom. V času njegovega predsedovanja je v jugovzhodni Aziji potekala vietnamska vojna. Johnson si je skozi prizadeval za prekinitev spopadov, vendar zaradi nezaupljivosti in zahtevnih pogajalskih stališč pogajanja niso prinesla do popolne prekinitve ognja. V svojem govoru leta 1968 je povedal (Johnson 1968): »Moram vas opozoriti, da takšni dogovori nikoli niso zagotovljeni. Naj omenim, da tudi formalne pogodbe niso vedno spoštovane, kot smo spoznali v preteklosti.«

5. Republikanec, Richard M. Nixon – bil je dokaj aktiven v odnosu do Sovjetske zveze predvsem z novo zunanjepolitično strategijo popuščanja napetosti ali détente. V okviru antikomunistične zunanje politike se je Nixon usmeril v prizadevanja za zmanjševanje jedrskega orožja Sovjetske zveze, ki je močno ogrožala ameriško nacionalno varnost in njene interese. Vojaško ekspanzionistično Sovjetsko zvezo je bilo potrebno zadržati in metoda, katero je Amerika takrat uporabila, je bila obnovitev diplomatskih odnosov s Kitajsko. Nixon je konec leta 1969 napovedal, da bodo morali zavezniki ZDA po svetu sami poskrbeti za svojo varnost, kar je bil tudi zaznavni odmik od zavesti politične elite in pojmovanja ZDA kot najpomembnejšega akterja, ki lahko neovirano vpliva na vse pomembnejše dogodke po svetu (Grizold in Ferfila 2000: 20). Ključen namen t. i. Nixonove doktrine je bila potreba, da ZDA redefinirajo zunanjepolitične obveznosti, da bi lahko učinkoviteje in zadostno uporabljale svoje moči. Doktrina je vsebovala tri ključne cilje (Nixon 1969): 1. koncept detanta (popuščanja napetosti) s Sovjetsko zvezo; 2. normalizacijo odnosov z komunistično vlado Kitajske in 3. dostojna rešitev vietnamske vojne in umik ameriške vojske iz Vietnama.
6. Republikanec, Gerald R. Ford – kot naslednik Nixona je presegel splošna pričakovanja mnogih. Znan je bil po tem, da je odločitve sprejemal korak za korakom. Zunanjepolitične zadeve pa je zaupal svojemu zunanjemu ministru, ki je z *ad hoc* uspehi zameglil slabšanje svetovne krize. Predsednik Ford si je, kakor njegov predhodnik, prizadeval za popuščanje napetosti med Vzhodom in Zahodom, kar je poudaril tudi v svojem konvencijskem govoru (Ford 1975): »Naši odnosi s komunističnimi državami so osnovni element svetovnega okolja. Moramo iskati možnosti za izgraditev dolgoročne osnove za koeksistenco. Stali bomo za našimi vrednotami. Stali bomo za našimi interesi. Ob primeru groženj bomo ukrepali trdno. Svet, ki si ga želimo, je odvisen od široke politike, ki bi ustvarila skupen interes zadrževanja in sodelovanja.«
7. Demokrat, Jimmy E. Carter – čeprav ga lahko označimo kot aktivnega, je njegovo zunanjepolitično delovanje predvsem skupek porazov in negativnih rezultatov. Vzrok takšnega stanja je v njegovem nekonsistentnem in neodločnem političnem odločanju. Odločitve je sprejemal naglo in jih skoraj nikoli ni izpeljal do konca. Pomembna je bila predvsem Carterjeva doktrina, v kateri je predsednik oznanil, da bodo ZDA vsak poskus držav zunaj Perzijskega zaliva,

- pridobiti si nadzor nad njim, razumele kot napad na ključne interese ZDA in se bodo odzvale z vsemi potrebnimi sredstvi, vključno z vojaško silo (Carter 1980).
8. Republikanec, Ronald W. Reagan – bil je znan po nostalgичnem odnosu do preteklosti in pomanjkanju skladne strategije. Njegov pogled na zunanjo politiko je striktno črno-bel. Poleg tega ni nikoli podal velikega zanimanja za dejstva ter je bil od njih tudi neodvisen. V njegovi administraciji je zunanjepolitične odločitve oblikovalo predvsem osebje njegovega kabineta, ne pa predsednik sam. Leta 1983 je javnosti naznanil razvoj naprednih tehnologij na področju preprečevanja daljnosežnih jedrskih raket ali t.i. program strateške obrambne iniciative. V svojem govoru je povedal, da se je po mnogih konzultacijah s svojimi svetovalci odločil oblikovati obrambni program, ki bo nasprotoval grozečemu sovjetskemu raketnemu napadu (Reagan 1983).
 9. Republikanec, George H. W. Bush – njegov pogled na zunanjo politiko zaznamuje prepričanje v ničelno igro ali *zero-sum game*. Njegove odločitve so bile dokončne in težko ga je bilo prepričati. Njegovo politično odločanje je bilo predvsem reakcijsko in počasno. Njegovo delovanje v predsedniški pisarni je bilo označeno bolj za management kot pa vodenje. Bushevo predsedovanje pa je zaznamovalo predvsem zavzemanje za multilateralizem in sodelovanje pod okriljem Združenih narodov. Kot je povedal v svojem govoru (1990): »Mi imamo vizijo o novem partnerstvu narodov, ki presega hladno vojno: partnerstvo, ki temelji na posvetovanju, sodelovanju in kolektivnem delovanju, še posebej skozi mednarodne in regionalne organizacije; partnerstvo, združeno na podlagi načel in vladavine prava, ki ga podpira enakomerna razdelitev stroškov in dolžnosti; partnerstvo, katerega cilji so povečati demokratičnost, blaginjo, mir in zmanjšati število orožja«.
 10. Demokrat, William J. Clinton – pomembno je pa predvsem njegovo aktivno delovanje v procesih mirovnih pogajanj na Severnem Irskem, Bližnjem Vzhodu in na Balkanu. Njegovo zunanjepolitično delovanje zaznamujejo tudi intervencijske akcije na Haitiju, v Somaliji in v Srbiji. Pozitivna stran njegovega delovanja je predvsem multilateralizem in veliko povezovanje Amerike na mednarodni sceni. Kmalu po krizi na Kosovu leta 1999 je Clintonova administracija v javnost dala t. i. Clintonovo doktrino (Clinton 1999). Doktrina je trdila, da bodo Združene države Amerike, če bo to v njihovih močeh, silovito ukrepale v preprečevanju zlorab človekovih pravic.

11. Republikanec, George W. Bush – zaradi ekstremno agresivne politike proti državam, v katerih naj bi delovali teroristi, in z vojaškimi napadi na Afganistan in Irak je v mednarodni skupnosti precej skazil ugled Združenih držav. Njegov način zunanjepolitičnega odločanja je v svetu naletel na veliko nasprotovanj in v precejšnji meri oddaljil Ameriko od svojih zaveznikov, predvsem Evrope. Bush je odkril svoje namene ter stališče svoje administracije glede orožja za množično uničenje v znamenitem govoru, ki je postal znan kot »*Axis of evil speech*«, v katerem med drugim našteje države, ki sponzorirajo terorizem (Iran, Irak in Severna Koreja) (Bush 2002a).

2. 1. 2. Svet za nacionalno varnost

V procesu zunanjepolitičnega odločanja pa s predsednikom sodelujejo najožji politični akterji, ki sestavljajo Svet za nacionalno varnost (*National Security Council*). Svet je bil ustanovljen z zakonom *National Security Act*²⁷ leta 1947 in je sestavljen iz treh ključnih skupin ljudi: stalni predstavniki (predsednik, podpredsednik, minister za zunanje zadeve in minister za obrambo), stalni svetovalci (direktor Centralne obveščevalne agencije, vodja predsedniškega kabineta) in strokovno osebje. Most, ki povezuje vse tri skupine med seboj, je »posebni asistent predsednika za zadeve nacionalne varnosti« ali kar svetovalac za nacionalno varnost (Johnson in Inderfurth 2004, Grizold in Ferfila 2000: 25, Sarkesian, Williams in Cimbala 2002: 105). Namen ustanovitve tega organa je bila centralizacija procesa političnega odločanja na področju nacionalne varnosti. Pomembna značilnost je tudi centralizacija ključnih političnih akterjev, med katerimi so predsednik, ki je tudi na čelu tega sveta, podpredsednik, ministra za notranje zadeve in obrambo, direktor centralne obveščevalne agencije, svetovalac za nacionalno varnost in šef kabineta (Spanier in Uslaner 1974: 57–60). Struktura in delovanje Sveta za nacionalno varnost je odvisna od medosebne sodelovanja predsednika, njegovih najpomembnejših svetovalcev in ministrov. Toda kljub razmerjem med posamezniki se je razvila zadovoljiva organizacijska struktura, ki omogoča uspešen pretok informacij in sprejemanje odločitev (National Security Council ND).

²⁷ National Security Act of 1947 (26. 7. 1947), http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml (28. 8. 2006).

Intenzivnost delovanja in vloga Sveta za nacionalno varnost se je spreminjala skozi različne predsedniške administracije. Vsak predsednik je vzpostavil svojo obliko zunanje-političnega odločanja in takšen koordinacijski sistem, ki je odražal njegov osebni stil vodenja, s čimer se je hotel izogniti problemom in pomanjkljivostim njegovega predhodnika (National Security Council ND). Pod predsednikovanjem Trumana je glavno vlogo v Svetu za nacionalno varnost imelo Ministrstvo za zunanje zadeve. V času predsednika Eisenhowerja pa je osebje Sveta za nacionalno varnost moralo koordinirati široko področje nadzora in izvajanja političnih odločitev. Predsednik Kennedy je politične odločitve raje sprejemal v krogu *ad hoc* skupin, zaradi česar je razpustil obsežno Eisenhowerjevo strukturo Sveta za nacionalno varnost ter dovolil posebnemu svetovalcu za nacionalno varnost in njegovemu osebju, da je prevzelo ključno koordinacijsko vlogo. Še večji razmak med predsednikom in vlogo Sveta za nacionalno varnost je nastal po vodstvu Johnsona, ki se je najpogosteje zanašal kar na svojega svetovalca za nacionalno varnost in na njegovo osebje ter tudi na ostale *ad hoc* skupine. V času predsedovanja Nixona in Forda je Henry Kissinger razširil osebje Sveta za nacionalno varnost in usmeril njegovo delovanje v pridobivanje analitičnih informacij od različnih ministrstev, ki bi nadalje dovoljevale svetovalcu za nacionalno varnost, da predloži predsedniku v presojo vse najboljše možnosti za odločitve. Predsednik Carter je videl v svetovalcu za nacionalno varnost glaven vir zunanje-političnih idej in tako reorganiziral osebje Sveta za nacionalno varnost. Ministrstvo za zunanje zadeve je zagotavljalo podatke ter skrbelo za koordinacijo političnih operacij. Ravnotežje v zunanje-političnem procesu odločanja se je v Svetu za nacionalno varnost vzpostavilo spet pod vodstvom predsednika Reagana. Vloga svetovalca za nacionalno varnost je bila degradirana, vlogo koordinatorja v Beli hiši pa je prevzel šef kabineta. V obdobju predsedovanja Busha in Clintona se je sestava Sveta za nacionalno varnost razširila še na ostale pomembne akterje, ki delujejo na področju zunanjih zadev. Pomemben pa je predvsem obnovljen prijateljski odnos med različnimi ministri, predsednikom in ostalim osebjem Sveta za nacionalno varnost (National Security Council ND, Grizold in Ferfila 2000: 26). Po letu 2001 je prišlo do nekaterih sprememb. Pomembna je predvsem ukinitve medagencijskih delovnih skupin ali *Interagency Working Groups*. Njihove naloge in področja so se razporedila na ostale organe in skupine Sveta za nacionalno varnost (Bush 2001).

2. 1. 3. Svetovalec za nacionalno varnost

Mesto svetovalca za nacionalno varnost je postalo eno izmed pomembnejših v vladni strukturi Združenih držav. V času nastanka Sveta za nacionalno varnost je bil svetovalec za nacionalno varnost predvsem nevtralni koordinator akterjev, ki so sodelovali v zunanjepolitičnem procesu, danes pa je svetovalec za nacionalno varnost v centru sistema, kjer se ustvarja zunanja in obrambna politika. Nekdanji svetovalec za nacionalno varnost v času Johnsonove administracije, Walt W. Rostow, navaja pet osnovnih dolžnosti, ki jih mora svetovalec izpolnjevati: zbirati informacije, korektno predstavljati stališče vsakega relevantnega člana kabineta, izražati svoje mnenje brez občutka vsiljevanja, pomagati držati skupaj predsednikov zunanjepolitični tim in izpolnjevati predsedniške odločitve. Nekoliko drugačen spisek značilnosti svetovalca poda Anthony Lake, svetovalec za nacionalno varnost pri predsedniku Clintonu. Po njegovem mnenju mora svetovalec biti: oseba, ki določa vsebino razprave in definira prioritete, arbiter, diplomat, obveščevalni agent, vir medijskih informacij, zaupnik kongresa in profesionalce nacionalne varnosti. Poleg teh značilnosti pa Lake navaja še tri dolžnosti vsakega svetovalca za nacionalno varnost: svetovalec mora zagotoviti, da poleg predsednika tudi ostali v zunanjepolitični hierarhiji vedo za njegova stališča o danem problemu, svetovalec mora potiskati zunanjepolitični proces odločanja naprej ter svetovalec mora sodelovati v tistih diplomatskih aktivnostih, ki se predsedniku zdijo primerne. Primarna dolžnost svetovalca pa je, da zagotovi predsedniku predstavitev širokega spektra političnih možnosti, preden le-ta sprejme končno odločitev. Od svetovalca se prav tako pričakuje, da bo vzdrževal odprto komunikacijo med Belo hišo in ostalimi ministrstvi ter vladnimi agencijami. Pomembno je dejstvo, da svetovalec za nacionalno varnost skrbi primarno tudi za tekoče delovanje Sveta za nacionalno varnost (Johnson in Inderfurth 2004, Sarkesian, Williams in Cimbala 2002: 91).

2. 1. 4. Ministrstvo za zunanje zadeve

Znotraj izvršilne veje oblasti je Ministrstvo za zunanje zadeve²⁸ glavna agencija, ki sooblikuje zunanjo politiko ZDA, zunanji minister je tako predsednikov glavni svetovalec za zunanje zadeve. Ministrstvo zasleduje zunanjepolitične interese in cilje pri

²⁸ Glej: Priloga B (United States Department of State).

oblikovanju in izvajanju zunanje politike predsednika. Prav tako pa je zadolženo tudi, da podpira zunanjepolitično delovanje ostalih vladnih enot, vključno z Ministrstvom za gospodarstvo in z Agencijo za mednarodni razvoj (USAID). Vse zunanjepolitične aktivnosti – ameriška predstavništva v tujini, programi pomoči za tujino, boj proti mednarodnemu kriminalu, programi vojaškega urjenja v tujini, usluge, ki jih ministrstvo ponuja – se financirajo iz proračuna za zunanje zadeve, ki predstavlja malo več kot 1 % celotnega zveznega proračuna (Porter ND/b, Sarkesian, Williams in Cimbala 2002: 109). Ministrstvo vzdržuje preko 250 diplomatskih in konzularnih misij po celem svetu. Leta 1999 je ministrstvo v svojo strukturo integriralo Agencijo za nadzor orožja in razorožitev ter Urad za informiranje. Kot pomemben del ameriške zunanjepolitične strukture se pojavljajo neodvisne agencije, ki pa več ne sodijo v strukturo različnih ministrstev, saj jih je bila večina ustanovljena na pobudo kongresa (Outline of U. S. Government ND).

Glavne naloge Ministrstva za zunanje zadeve so (Porter ND/b, Crabb in Mulcahy 1991: 44):

- koordinacija pri razvijanju in izvajanju zunanje politike;
- upravljanje s proračunom za zunanje zadeve in z ostalimi zunanjepolitičnimi sredstvi;
- vodenje in koordiniranje zunanjih predstavništev, predstavljanje ameriške zunanje politike tujim vladam skozi ambasade in konzulate in mednarodnim organizacijam skozi diplomatske misije;
- vodenje pogajanj in sklepanje sporazumov in pogodb, ki vključujejo področja od trgovine do jedrskega orožja;
- koordinacija in podpora mednarodnih aktivnosti ostalih ameriških agencij.

Ministrstvo je sestavljeno iz številnih oddelkov in prvi med njimi je Urad ministra za zunanje zadeve (*The Office of the Secretary of State*). Med zunanjepolitičnimi svetovalci predsedniku je najpomembnejši minister za zunanje zadeve (*Secretary of State*). Minister je najvišji neizvoljeni uradnik v ameriški vladni strukturi. Takoj za ministrom je namestnik ministra (*Deputy Secretary*), ki je tudi njegov ključni svetovalec in pomočnik. Namestniku ministra poroča Urad za upravljanje virov (*Bureau of Resource Management*), ki nadzoruje finančne in premoženjske aktivnosti ministrstva

po vsem svetu. Za koordinacijo med različnimi uradi in pisarnami ministrstva pa skrbi Izvršilni sekretariat (*Executive Secretariat*). Njegova naloga je tudi, da ureja odnose ministrstva z Belo hišo, Svetom za nacionalno varnost in ostalimi agencijami kabineta. Osebjem sekretariata skrbi za oblikovanje in pregledovanje pisnih materialov, ki so namenjeni ministru, ter ureja ostale aktivnosti, ki jih opravlja minister in njegovo osebje. Operacijski center služi kot komunikacijski in krizni center ministrstva in je na razpolago 24 ur na dan (Porter ND/b, Grizold in Ferfila 2000: 32–37).

Na Urad ministra za zunanje zadeve so vezane še dodatne pisarne, ki skrbijo za posebna interesna področja, kot so Skupina za načrtovanje politik (*Policy Planning Staff*), Urad za protokol (*Office of Protocol*), Pisarna koordinatorja za boj proti terorizmu (*Office of the Coordinator for Counterterrorism*) in ostali uradi, ki se ukvarjajo z osebnimi tematikami (n.pr. *Office of Civil Rights*). Čeprav ostali uradi niso več del Urada ministra za zunanje zadeve, so mu odgovorni direktno poročati. V to skupino spada Urad stalnega predstavnika pri Združenih narodih (*Office of the Permanent Representative to the United Nations*), Urad za zakonodajo (*Bureau of Legislative Affairs*), Urad za obveščevalno dejavnost in raziskave (*Bureau of Intelligence and Research*), Pisarna glavnega inšpektorja (*Office of Inspector General*), Pisarna pravnega svetovalca (*Office of the Legal Adviser*), Svetovalec ministrstva (*Counselor of the Department*) in Agencija za mednarodni razvoj (*U. S. Agency for International Development*), ki pa je od leta 1999 neodvisna, ampak še vedno pod nadzorom ministra (Porter ND/b).

Ministrstvo za zunanje zadeve sestavljajo tudi posebni oddelki, ki prav tako poročajo direktno ministru in služijo kot posvetovalna telesa za zunanjo politiko na sledečih področjih (*ibid.*):

- politične zadeve,
- ekonomske, poslovne in kmetijske zadeve,
- nadzor orožja in mednarodna varnost,
- globalne zadeve (vključuje okolje, človekove pravice in zdravstveno področje),
- management,
- javna diplomacija in javne zadeve.

Vsako posvetovalno telo ima svoje osebje in posebne oddelke, ki se ukvarjajo z načrtovanjem politik, koordiniranjem in izvajanjem direktiv državnega sekretarja (*Under Secretary*), ki vodi posamezni oddelek (*ibid.*).

Poleg ostalih vladnih služb, ki spadajo pod pristojnosti ministrstva za zunanje zadeve, moramo omeniti tudi vladna predstavništva v tujini, ki jih vodijo ambasadorji. Ameriški ambasadorji so eni pomembnejših akterjev v strukturi ministrstva. Njihova naloga je poročati ministrstvu za zunanje zadeve o političnih, ekonomskih in socialnih razmerah v gostujoči državi. Ambasadorji so pogosto prvi člen v veliki strukturi zunanjepolitičnih akterjev, ki sodelujejo v procesu oblikovanja politik. Pot neke zunanjepolitične odločitve poteka postopno in gre čez več faz, ki pa jih koordinira prav ministrstvo za zunanje zadeve. Vrstni red je sledeč (Deutsch 1987: 107):

1. poročilo ambasadorja
2. ocena poročila v pisarni, v katero poroča
3. oblikovanje »position paper« (poročila o stališču)
4. pregled nadrejene osebe
5. sestanki, usklajevanje, poročanje
6. dogovorjena različica politične odločitve ali direktive je oblikovana
7. poslano namestniku ministra za zunanje zadeve
8. poslano ministru za zunanje zadeve
9. končno različico se kodira in pošlje nazaj ambasadorju.

O končni odločitvi se ministrstvo posvetuje z ministrstvom za obrambo, Centralno obveščevalno agencijo in s Komisijo za atomsko energijo. Osebje Bele hiše poda svoje mnenje, zadnja odločitev pa je dana s stani Sveta za nacionalno varnost in predsednika države. Vse mora odobriti tudi kongres (Deutsch 1987: 109). Nekateri zunanjepolitični načrti vlade pa so lahko zasnovani samo od enega²⁹ ali par uradnikov (Deutsch 1987: 88).

²⁹ Za primer: Article X iz leta 1947. Kennan, George (1947) The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs* (Julij 1947), <http://www.foreignaffairs.org/19470701faessay25403/x/the-sources-of-soviet-conduct.html> (6. 5. 2006).

2. 2. Kongres

Kongres igra ključno vlogo pri nadzoru in izvajanju zunanje politike in včasih celo vlogo samega oblikovanja. V ustavi Združenih držav Amerike je zapisano, da je vloga senata, da ratificira mednarodne pogodbe in potrjuje ameriške ambasadorje. Najpomembnejšo vlogo pri oblikovanju zunanje politike imata Odbor za zunanje zadeve, ki spada pod senat, in Odbor za mednarodne odnose, ki spada pod spodnji dom. Senatski odbor ima posebno vlogo, saj mora odobriti vse pogodbe in nominacije za ključne položaje v zunanji politiki. Člani imajo tako širok vpliv na izvajanje ameriške zunanje politike in na to, kdo zastopa Združene države po svetu. Manj vpliva ima odbor spodnjega doma, ki je zadolžen za sprejetje proračuna za zunanje zadeve in za nadzor nad porabo dodeljenega denarja. Nedvomno najpomembnejša moč, ki jo ima kongres, je moč za razglasitev vojne. Pravna podlaga za takšen ukrep se nahaja v ustavi ZDA, v I. členu, 8. odstavku in 11. vrstici.³⁰ Pristojnosti kongresa in predsednika kot vrhovnega poveljnika so bile podrobneje določene v zakonu *War Powers Act*,³¹ izdanem leta 1973. Kongres je tudi bolj kot kateri drugi del federalne vlade prostor, kjer se srečujejo posebni interesi z enim samim namenom, da bi se ugodilo njihovim zahtevam. Takšno okolje ustvarja velikansko industrijo lobiranja in političnega pogajanja (Porter ND/c, Grizold in Ferfila 2000: 37, Sarkesian, Williams in Cimbala 2002: 193).

Kongres lahko vpliva na oblikovanje zunanje politike skozi (Grimmett 1999, Crabb in Mulcahy 1991: 52–53):

1. resolucije in politične izjave³²

Vsako leto člani kongresa predstavijo veliko število resolucij, ki izražajo zunanjepolitična stališča senata, spodnjega doma ali celotnega kongresa in večina teh je tudi sprejetih. Vendar vseeno ostaja vprašanje, če so takšne resolucije sploh učinkovite. Kakor predsedniške politične izjave tudi resolucije izražajo politiko le ene veje oblasti, vendar je njihov vpliv še manjši, saj kongres ne izvršuje političnih odločitev. In ker

³⁰ Razglasiti vojno, odobriti pisma za /.../ in protiukrepe, in določiti pravila, ki zadevajo aretacije na kopnem in vodi. (Constitution of USA 1787).

³¹ The War Powers Act of 1973 (7. 11. 1973), <http://www.cs.indiana.edu/statecraft/warpow.html> (28. 8. 2006).

³² Predsednik Clinton je leta 1999 zaprosil kongres za zakonodajno podporo pri reševanju kosovske krize. Senat je tako marca 1999 sprejel resolucijo (S. Con. Res. 21), ki je izražala podporo kongresa predsedniku. Resolucija je predsedniku dala vsa pooblastila za izvedbo vojaških letalskih napadov v sodelovanju z zavezniki proti Zvezni republiki Jugoslaviji (Grimmett 1999, Crabb in Mulcahy 1991: 52).

resolucije niso legalno zavezujoče, jih izvršilna oblast pogosto kar ignorira v izvajanju zunanje politike.

2. zakonodajne direktive³³

Kongres včasih oblikuje zunanjo politiko z uporabo zakonodaje tako, da ustanovi nov program, postavi cilje in kriterije, pooblasti in usmerja izvršilno vejo oblasti, da ta prevzame nekatere posebne ukrepe.

3. zakonodajni pritisk³⁴

Včasih kongres z grožnjami, da bo sprejel potrebne zakone ali da bo nasprotoval neki odločitvi z vsemi sredstvi, izvaja pritisk nad izvršilno vejo oblasti, da bi se ta usmerila v drugačno izvajanje zunanje politike.

4. zakonodajne omejitve/zavrnitve financiranja³⁵

Vpliv Kongresa je najbolj viden, kadar le-ta vzpostavi zakonodajne prepovedi ali ostale omejitve na predsedniško oblikovanje zunanje politike. Pogosto so takšni ukrepi usmerjeni v financiranje različnih programov.

5. neformalen nasvet³⁶

Pogosto člani kongresa oblikujejo zunanjo politiko, tako da posredujejo nasvete izvršilni oblasti skozi neformalne kontakte. Takšni nasveti so lahko podani na raznih sestankih, ki potekajo med predsednikom in člani kongresa.

6. kongresni nadzor³⁷

Kongres oblikuje zunanjo politiko skozi nadzor izvršilne oblasti pri izvajanju zunanje politike. Nadzor se izvaja skozi zasliševanja in različne preiskave. Senatni Odbor za

³³ Leta 1992 je kongres vzpostavil nove sankcije in ukrepe proti Iranu in Iraku in drugim državam ali osebam, ki bi jim pomagali pri pridobitvi orožja za masovno uničenje (Grimmett 1999, Crabb in Mulcahy 1991: 52).

³⁴ Kot primer naj navedemo poskuse kongresa, da se v 80-ih letih proti Južnoafriški republiki vzpostavijo ekonomske in druge sankcije. Junija 1985 je spodnji dom sprejel resolucijo (H.R. 1460), ki je uvedla sankcije in grozila z ukinitvijo ameriških investicij. Temu je sledil senat z resolucijo (S. 995), ki je uvedla še vojaške sankcije. Kasneje je predsednik Reagan izdal izvršilni ukrep za uvedbo različnih sankcij proti južnoafriškim vladnim službam, katere so podpirale apartheid (Grimmett 1999, Crabb in Mulcahy 1991: 52).

³⁵ V začetku leta 1976, ko so ZDA dobivale skrito pomoč skozi Centralno obveščevalno agencijo frakcijam v Angoli, ki so se borile proti angolskemu gibanju, ki so ga podpirale kubanske enote in sovjetska vojaška pomoč, je kongres prepovedal kakršnokoli ameriško podporo Angoli, razen če jo odobri kongres sam. Ta ukrep, imenovan *Clark amendment*, je prisilil administracijo, da je ukinila pomoč ZDA (Grimmett 1999, Crabb in Mulcahy 1991: 53).

³⁶ Pisma kongresnikov so na primer pripomogla k spremembi zunanje politike proti Kambodži. Kot rezultat pritiska Kongresa so uradniki administracije začeli posvečati več pozornosti v omejevanje in nasprotovanje gibanju Rdečih Kmerov (Grimmett 1999, Crabb in Mulcahy 1991: 53).

³⁷ Leta 1987 sta posebna odbora spodnjega doma in senata raziskovala odkritja, da je osebje Sveta za nacionalno varnost vodilo skrivna pogajanja, ki so povezovala prodajo orožja Iranu v zameno za izpustitev ameriških talcev in celo, da je del profita od prodaje bil uporabljen za pomoč upornikov v Nikaragvi, imenovanih *Contras* (Grimmett 1999, Crabb in Mulcahy 1991: 53).

zunanje zadeve in Odbor spodnjega doma za mednarodne odnose nadzorujeta delovanje ministrstva za zunanje zadeve in ostale agencije za zunanje zadeve. Odbor za oborožene sile nadzoruje delovanje ministrstva za obrambo in Odbor za obveščevalno dejavnost nadzoruje delovanje Centralne obveščevalne agencije in ostale dele obveščevalne skupnosti.

V zunanji politiki razpolaga z večjim vplivom predsednik, medtem ko je kongres bolj voljan izražati svoje institucionalne moči v zadevah notranje politike. Čeprav bi večina ljudi razglasila kongres za popolnoma neuporabnega na področju zunanjih zadev, se vendar zdi, da je kongresna šibkost prej bolj konvencionalna modrost (Marshall in Pacelle 2005: 84).

»Zunanja politika je most med Združenimi državami in ostalim svetom, kakor tudi med preteklostjo, sedanostjo in prihodnostjo. Uspešna zunanja politika ne sme biti samo močna, ampak tudi obvladljiva. Takšna politika zahteva nacionalni konsenz in predanost. Začne se z močnim predsedniškim vodstvom in z jasno vizijo o vlogi ZDA v svetu. Predsednikov Svet za nacionalno varnost mora biti enoten in koherenten. To ne pomeni, da ne smejo obstajati deljena stališča, takšno delovanje je celo zelo pomembno za oblikovanje konstruktivne politike. Toda, ko je odločitev sprejeta, jo je potrebno v celoti spoštovati. Samo predsednik lahko doseže takšno timsko delo. Kongres ima prav tako pomembno ustavno vlogo in odgovornost pri oblikovanju zunanje politike ZDA. Brez sodelovanja in podpore kongresa bo zunanji politiki ZDA primanjkovalo zadostne mere legitimnosti in obvladljivosti« (Hagel 2004).

2. 3. Ostali akterji v procesu zunanjepolitičnega delovanja

V procesu zunanjepolitičnega odločanja sodelujejo poleg izvršilne oblasti in kongresa še državne in lokalne oblasti, ki lobirajo pri zveznih oblasteh, še posebej na specifičnih področjih zunanje politike. Znano je, da so oblasti iz nekaterih delov ZDA odprle-trgovinske pisarne v tujih mestih in tako začele spodbujati ekonomsko sodelovanje na področju trgovine, investicij in ostalih poslovnih dejavnosti (Porter ND/d).

Nekaj najpomembnejših akterjev v oblikovanju znanje politike ZDA se nahaja zunaj vladnega kroga. Veliko vlogo pri oblikovanju in kritiziranju ameriških stikov z ostalim

svetom imajo nevladne organizacije in tako imenovani privatno financirani znanstveni inštituti ali *think tanks*, Jutta Weldes (1999: 109) jih imenuje kar ideološki aparati države. Te skupine in ostali, pogosto sem štejemo še nekdanje predsednike in ostale bivše visoke uradnike, imajo interese, znanje in vpliv na globalne zadeve, ta vpliv pa lahko imajo na daljši časovni razpon kot pa neka dana predsedniška administracija. Nevladne organizacije pogosto skrbijo za razne usluge, aktivistične podvige in izobraževalne programe. Najpomembnejši nevladni organizaciji sta Rdeči križ in Oxfam,³⁸ saj imata včasih dostop do takšnih delov sveta in ljudi, ki so ostalim vladam nedosegljivi (Porter ND/e). Ostale nevladne organizacije z zunanjepolitičnimi interesi, ki imajo ogromno članstvo v ZDA, so: *Amnesty International*,³⁹ *United Nations Association of United States*,⁴⁰ *World Affairs Council of America*,⁴¹ *Citizens for Global Solutions*⁴² itd.

Think tank-i so ponavadi mišljeni kot okolja, kjer se oblikujejo in promovirajo politični predlogi, ki se posredujejo vladam in multilateralnim organizacijam. Najvplivnejši *Think tank-i* v zunanji politiki v svoje kroge vključujejo akterje, ki oblikujejo zunanje politike ter strokovnjake, ki so služili na vladnih položajih, vključno z bivšimi uradniki zunanjega ministrstva, ambasadorji, vojaški uradniki in člani kongresa. Največje in najbolj vplivne skupine so: privatni inštituti (*Brookings Institution*⁴³, *Hoover Institution*⁴⁴), privatne organizacije (*Council on Foreign Relations*⁴⁵ in *Center for*

³⁸ Oxfam je konfederacija dvanajstih organizacij, katerih cilj je iskanje trajnih rešitev za odpravo revščine, trpljenja in krivic. Oxfam zagovarja, da je ekonomska in socialna pravičnost bistvena za doseg trajnostnega razvoja (<http://www.oxfam.org>, 28. 8. 2006).

³⁹ *Amnesty International* je od vlad, političnih strank, gospodarskih interesov, ideologij in religij neodvisno, nepristransko svetovno gibanje posameznikov, ki si prizadevajo za zaščito in promocijo človekovih pravic širom sveta. (<http://www.amnesty.org>, 28. 8. 2006).

⁴⁰ *The United Nations Association of the United States of America* (UNA-USA) je center za inovativne programe, ki omogočajo vključenost Američanov na področja globalnih vprašanj, od izobraževanja, AIDS-a do prizadevanj za mir, varnost in spoštovanje mednarodnega prava (<http://www.unausa.org>, 28. 8. 2006).

⁴¹ *World Affairs Council of America* ima največji govorniški program na področju mednarodnih odnosov. Organizacija je naravnana predvsem na izobraževanje s področja mednarodnih zadev (<http://www.worldaffairscouncils.org>, 28. 8. 2006).

⁴² *Citizens for Global Solutions* je široko razširjena organizacija, ki spodbuja Ameriko, da se vključuje v mednarodne zadeve. V organizaciji se tako ukvarjajo in opozarjajo na probleme, ki pestijo celoten svet, od terorizma do klimatskih sprememb (<http://www.globalsolutions.org>, 28. 8. 2006).

⁴³ *Brookings Institution* je privatna neprofitna organizacija, ki se ukvarja z neodvisnimi raziskavami ter iskanjem inovativnih političnih rešitev. Strokovnjaki pišejo razskave, politična priporočila ter analize javnih političnih zadev (<http://www.brookings.edu>, 28. 8. 2006).

⁴⁴ *The Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University*, je javnopolitični raziskovalni center, usmerjen v napredek političnih študij, ekonomije, mednarodne ekonomije ter mednarodnih odnosov (<http://www.hoover.org>, 28. 8. 2006).

*American Progress*⁴⁶), kvazi-vladno financirane raziskovalno-razvojne korporacije (*RAND Corporation*⁴⁷ in *Carnegie Endowment for International Peace*⁴⁸) in drugi. Odvisno od okoliščin, poročil in priporočil teh skupin se redno formirajo debate in odločitve, ki obravnavajo delovanje ZDA v odnosu do ostalega sveta (Porter ND/e, Weldes 1999: 109).

V tem podpoglavju pa nikakor ne smemo pozabiti tudi na akademske profesorje, teoretike, ki imajo izjemen potencial vplivanja na ključne politične akterje. V primeru ameriških akademikov s področja mednarodnih odnosov lahko rečemo zagotovo, da oblikujejo zunanjepolitične debate in bodoče oblikovalce zunanje politike. V raziskavi, ki jo je opravila revija *Foreign Policy* leta 2005 in je zajela okoli 47 procentov vseh ameriških predavateljev mednarodnih odnosov, med njimi tudi tiste najuglednejše in najbolj priznane teoretike današnjega časa, je odkrita akademska sfera in njen vpliv na oblikovalce svetovne politike. Raziskava je odkrila, da akademski teoretiki niso zaprti v svoje slonokoščene stolpe, ampak še kako povezani z realnim svetom. Mnogi od njih sodelujejo na pomembnih področjih zunanjepolitičnega odločanja kot svetovalci ameriški vladi (25 procentov), nevladnim organizacijam (15 procentov), *think tank*-ov (14 procentov), v privatnem sektorju (11 procentov) in v mednarodnih organizacijah (9 procentov). Mogoče je za nas pomembno še to, da se 69 procentov profesorjev mednarodnih odnosov opredeljuje za liberalne in 13 procentov za konzervativno usmerjene (Peterson, Tierney in Maliniak 2005: 58–60).

Čeprav ostaja predsednik glavni pobudnik ameriške zunanje politike, se v sedanjem času pojavlja vedno več akterjev, več interesnih področij in več političnih pritiskov. Zunanja politika tako postaja vedno bolj posel širšega kroga ljudi. O zunanji politiki danes razpravljajo in jo tudi oblikujejo ljudje, ki imajo za sabo obsežno izobraževanje in

⁴⁵ *Council on Foreign relations* že od leta 1921 promovira razumevanje zunanje politike in ameriške vloge v svetu. Svet prav tako izdaja vodilno znanstveno revijo na področju globalnih zadev, *Foreign Affairs* (<http://www.cfr.org>, 28. 8. 2006).

⁴⁶ *The Center for American Progress* je neodvisen raziskovalni in izobraževalni institut, ki se ukvarja z promoviranjem močne, pravične in svobodne Amerike, ki zagotavlja priložnosti za vse. Prizadevajo si, da bi ameriška politika v najboljši meri odražala te vrednote (<http://www.americanprogress.org>, 28. 8. 2006).

⁴⁷ RAND je neprofitna institucija, ki deluje na področju raziskav in analize izboljševanja političnih odločitev. Je ena izmed vodilnih institucij, ki za zunanje ministrstvo in ostalo obveščevalno skupnost, izvaja širok spekter raziskav na področju državne varnosti (<http://www.rand.org>, 28. 8. 2006).

⁴⁸ *The Carnegie Endowment for International Peace* je privatna neprofitna organizacija, usmerjena v doseganje večjega sodelovanja med državami. Promovira aktivno mednarodno vključenost Združenih držav Amerike. Organizacija prav tako izdaja eno izmed vodilnih znanstvenih revij na področju mednarodnih odnosov in ekonomije, *Foreign Policy* (<http://www.carnegieendowment.org>, 28. 8. 2006).

izkušnje na področju zunanjih zadev, tako v javnem kot v privatnem sektorju. Takšna decentralizacija zunanjepolitičnega procesa odločanja v Združenih državah Amerike nakazuje na rast vladnega sektorja in vedno večje dosegljivosti za zunanje interese (Wayne 2000).

3. ZUNANJEPOLITIČNE STRATEGIJE ZDA MED HLADNO VOJNO IN PO NJEJ

Med obdobjem hladne vojne so Združene države Amerike zasledovale tri široke cilje v odnosu do Sovjetske zveze: izogibanje jedrski vojni; zadrževanje širitve sovjetske moči in ideologije; in postopno spodbujanje sprememb v naravi in obnašanju Sovjetske zveze. Lahko rečemo, da je bila ameriška zunanja politika pri doseganju teh ciljev razmeroma učinkovita. Izognili so se jedrski vojni, kakor tudi vsem neposrednim spopadom. V omejevanju sovjetske moči in ideologije so bili manj uspešni, saj je Sovjetska zveza pridobila kar nekaj vpliva v državah tretjega sveta, in če pogledamo s geopolitične perspektive, so ZDA uspele vpliv Sovjetske Zveze (v nadaljevanju SZ) omejiti le na manjše države. Tretji cilj je dosti bolj zapleten, saj zadeva spreminjanje družbe, ki pa ni posledica samo zunanjih vplivov ali stikov z zahodno civilizacijo. Združene države so zagotovo v neki meri prispevale k spremembi sovjetske družbe in na koncu k razpadu Sovjetskega imperija in to jim je uspelo predvsem preko tihe diplomacije na področjih ekonomske liberalizacije, zaščite človekovih pravic ter ostalih politik na področju gospodarstva (Nye 1984: 858–860).

Po koncu hladne vojne in padcu bipolarnega mednarodnega sistema se je pojavilo šest tekmujočih zunanjepolitičnih doktrin, da bi nadomestile doktrino zadrževanja: hegemonija, izolacionizem, wilsonizem, ekonomizem, humanitarizem in realizem. Doktrina hegemonije ima za svoj cilj zunanje politike ZDA vzdrževanje ameriške relativne prednosti in zato bo strmela k temu, da se unipolarnost ohrani še v prihodnje. Na nasprotnem koncu spektra potencialnih možnosti stoji izolacionizem, katerega cilj je vzdrževanje minimalne dejavnosti na področju zunanje politike. Kot neverjetno vzdržljiv zunanjepolitični pristop lahko štejemo wilsonizem, katerega cilj je prenos demokratičnih vrednot na ostale države, na njihovo civilno družbo in obliko vladanja, saj je mnenja, da je to najboljše za posameznika in tudi za skupnost. Trdi, da bo bolj demokratičen svet doprinesel k mirni koeksistenci, stabilnosti in blaginji. Četrta zunanjepolitična doktrina ima za svoj cilj popolnoma ekonomsko zunanjo politiko, ki naj bi primarno, vendar ne ekskluzivno služila promociji izvoznih produktov. V primeru humanitarizma, ki je bolj dopolnilen kot neodvisen pogled na svet, se vse vrti okrog ljudi in ne nacionalnih držav. Zadnjo zunanjepolitično doktrino pa predstavlja realizem. Realizem zagovarja, v primeru nacionalnega interesa, pomembnost ravnotežja

moči, ki predstavlja osnovno mednarodno regulativo. Realisti, s katerimi se lahko popolnoma strinjamo, razumejo, da ostajajo države v večini situacij še vedno najmočnejše enote na globalni šahovnici in da je reševanje agresije znotraj držav področje, ki ga ameriške vojaške sile najbolj obvladajo. Realizem je prav tako v preteklosti bil nekakšen orientacijski kompas tako Nixonove kot Busheve administracije. Zavedati pa se moramo, da je pomanjkljivost realizma v tem, da nam ne da nikakršnih vodil v primeru reševanja pomembnih ekonomskih, političnih in humanitarnih problemov znotraj držav. In prav takšne težave naj bi bile potencialni vir večjega števila nestabilnosti obdobja po hladni vojni (Wittkopf in Jones 1999: 23–30). Kljub večji izbiri zunanjepolitičnih doktrin sta Wittkopf in Jones (1999: 31) prepričana, da bi se morala sedanja zunanjepolitična doktrina najbolj približati realizmu.

V ameriški zunanji politiki so po hladni vojni prav tako pomembne štiri temeljne oblike zunanjepolitičnih strategij. Prva se imenuje neoizolacionizem in strmi k umiku čezmorskih vojaških obvez ter skladno s tem k zmanjšanju obrambnih izdatkov. Omenjena strategija ni imela večjega vpliva v ameriški zunanje politiki ne pred 11. septembrom in tudi ne po njem. Drugo strategijo lahko imenujemo »selektivno ukrepanje«. Zagovorniki te strategije poudarjajo nenehno nadzorovanje ravnotežja moči na regionalni ravni in potrebo po intervenciji, da se to ravnotežje ponovno vzpostavi ali okrepi v regijah, ki so za Združene države strateško pomembne. Ostali dve strategiji, ki med seboj tekmujeta za prevlado, sta unilateralizem in multilateralizem. Zagovorniki teh dveh strategij imajo dosti skupnih točk. Verjamejo, da lahko imajo dogodki po svetu resen vpliv na varnost in blagostanje ameriškega ljudstva, zato je potrebno ukrepanje Združenih držav na strateško pomembnih delih sveta. Zagovorniki se razlikujejo le v dveh stvareh, in sicer glede načina, kako dojemajo groženje, in v osnovnih idejah o ukrepanju. Unilateralisti poudarjajo klasične politično-vojaške grožnje, ki so najbolj dovzetne za vojaško posredovanje. Multilateralisti so pri prisilni diplomaciji dosti bolj previdni in so strogo proti kakršnikoli unilateralni akciji (Farer 2004: 82).

Joseph S. Nye (1984: 868) je zapisal, da je za uspešno dolgoročno upravljanje potrebna fleksibilna strategija, ki združuje jasno videnje prihodnosti in definirane nacionalne interese, ki se dosegajo v okviru primernih sredstev v takšni obliki, da vzdržijo domačo podporo. Od leta 1947 pa do konca hladne vojne je zunanjepolitična strategija ZDA temeljila na različnih variacijah ene osnovne strategije – zadrževanja (*containment*).

3. 1. Zadrževanje ali containment

Containment ali zadrževanje je defenziven odziv države na agresivne načrte drugih. Pogosto pelje v defenzivna zavezništva, kar pogosto prepreči napad potencialnega agresorja. Pojav zunanjepolitične strategije zadrževanja sega daleč v zgodovino. Kot primer lahko vzamemo ravnotežje moči v sedemnajstem stoletju, ko sta Holandija in Anglija sklenili kar nekaj sporazumov, katerih cilj je bil zadrževanje Francije pri njeni širitvi proti severu, kjer so leta 1830 naposled le ustanovili neodvisno državo Belgijo. Pojav strategije zadrževanja v dvajsetem stoletju je nastopil že leta 1919 kot odziv zahodnih držav proti boljševistični Rusiji. Zadrževanje po drugi svetovni vojni pa je bilo vključeno v doktrino odpora, ki jo je sprožil predsednik Truman. Od leta 1950 naprej in s pomočjo doktrine odvrčanja, je strategija zadrževanja postala centralna značilnost politike ZDA proti Sovjetski zvezi v obdobju hladne vojne (Fry, Goldstein in Longhorne 2002: 388).

Najbolj uspešna in široko zastavljena iniciativa v hladni vojni je bila v samem njenem začetku. Leta 1947 so se predsednik Truman in njegovi svetovalci odločili, da se bodo sovjetski grožnji v Evropi uprli raje z rekonstrukcijo kot pa s povečanjem vojaškega arzenala. Njihov idejni vodja je bil na začetku diplomat George F. Kennan, ki je zavračal vojaško mišljenje, zaletavo nalaganje obveznosti in ideološko retoriko. Že leta 1946 je Kennan poslal iz ameriške ambasade v Moskvi natančno razdelan telegram,⁴⁹ kjer je analiziral komunistični pogled na svetovne zadeve. V telegramu je tudi zapisal, da (Spanier in Hook 1995: 37): »Kremlin ni pod nikakršnim ideološkim pritiskom, da bi svoje namere izvršil v naglici. Kakor Cerkev deluje na principu ideoloških konceptov, ki so dolgoročni in si zato lahko privoščijo potrpežljivost.« Kennanov odgovor je bil, da bo morala ameriška politika sloneti na dolgotrajnem, potrpežljivem, vendar močnem in budnem zadrževanju (Spanier in Hook 1995: 38).

Leta 1947 je George C. Marshall postal zunanji minister ter za boljše delovanje ameriške diplomacije ustanovil skupino *Policy Planning Staff*, ki je bila zadolžena za planiranje in oblikovanje dolgoročnih zunanjepolitičnih načrtov. Prvi direktor je tako

⁴⁹ Ta t. i. »dolgi telegram« (<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>) je bil kasneje ponatisnjen v slavnem »X članku« v julijski izdaji *Foreign Affairs* leta 1947, z naslovom »The Sources of Soviet Conduct«, kakor tudi v knjigi Geoga F. Kennana, *American Diplomacy 1900–1950*, (Chicago: University of Chicago Press, 1951), 107–128 (Spanier in Hook 1995: 37).

postal George F. Kennan. Istega leta je Kennan objavil v reviji *Foreign Affairs* članek z naslovom »*The Sources of Soviet Conduct*«, ki je svetu prvič predstavil termin *containment* (Gaddis 1982: 25). Cilj strategije zadrževanja je bil omejevanje sovjetskega vpliva in s tem seveda širjenja komunizma. Kennan je videl sovjetski izziv v veliki meri kot psihološki po naravi, kar se je izražalo v njegovih priporočilih, ki so opozarjala, da morajo Združene države vplivati na mednarodno skupnost tako, da bo ta sprejela ameriške interese. Do konca 1948 leta je Kennan predstavil tri stopnje, ki so potrebne za ta cilj (Gaddis 1982: 34–37): (1) ponovna vzpostavitev ravnotežja moči s pomočjo vzpodbujanja samozaupanja v države, ki so ogrožene s strani sovjetske ekspanzije; (2) zmanjševanje moči, s katero Sovjetska zveza vpliva preko svojih meja; (3) počasno preoblikovanje sovjetskega koncepta mednarodnih odnosov. Študija, ki je bila leta 1948 narejena pod taktirko Kennana, je jasno izrazila, da je vojaška moč bistvena in služi kot sredstvo za politično kredibilnost, s tem pa odvrča kakršnekoli napade in je motivacijski element zaveznikom ter ne nazadnje mora biti sredstvo, ki uspešno ubrani državo, če bi do vojne dejansko prišlo (Gaddis 1982: 39).

Odločno lahko rečemo, da je bil Kennan ključni akter pri oblikovanju zadrževanja, da je to postalo dejanska zunanjepolitična strategija ZDA. Nenavadno je, da Kennan nikoli ni celotnega koncepta svoje teorije zadrževanja strnil v koherentno pisno obliko, temveč je svoje ideje in predloge podajal predvsem v političnih esejih, priporočilih ter pripravljanih dokumentih. Strategija zadrževanja ni bila nikjer sistematično izpostavljena kot nek enoten program (Gaddis 1982: 80–90).

Po odhodu Georga Kennana z mesta direktorja Skupine za načrtovanje politik, je majhna *ad hoc* skupina zunanjega in obrambnega ministrstva pod taktirko Paula H. Nitza, oblikovala novi dokument, ki je znan pod imenom *NSC-68*.⁵⁰ Ta dokument je nastal prav tako v sodelovanju s Kennanom in odraža njegovo razmišljanje na kar nekaterih točkah (*ibid.*). V dokumentu *NSC-68* sta Nitze in Acheson zagovarjala, da je komunizem postal agresivna, ekspanzionistična in monolitna sila, katere cilj je uničenje zahodnih kapitalističnih in demokratičnih vrednot. Napisala sta, da imajo ZDA tri možnosti: (1) da ne naredijo ničesar in pustijo, da zmaga komunizem; (2) da sprožijo preventivno vojno proti komunistom in tako tvegajo uničenje civilizacije ali (3) da

⁵⁰ *NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security* (14. 4. 1950), <http://www.fas.org/irp/offdocs/ncs-hst/ncs-68.htm> (27. 8. 2006).

začnejo z razsežno in drago akcijo povečevanja vojaških kapacitet, ki bo omogočila Združenim državam zaustavitev komunizma za »linijo zadrževanja«, ki je potekala okrog komunističnega bloka. Predsednik Truman je leta 1950 po dolgotrajnem razmisleku na koncu le sprejel tretjo možnost. Začelo se je obsežno povečevanje vojaških zmogljivosti, ki se je v Eisenhowerjevi administraciji preusmerilo od konvencionalnega v cenejše atomsko ali jedrsko orožje (Fry, Goldstein in Longhorne 2002: 317).

12. marca 1947 je predsednik Harry Truman (1947) pred kongresom predstavil svoj povojni program, kjer je definiral vlogo ZDA v svetu. Ta program je kasneje postal znan kot Trumanova doktrina. Glavni cilj je bil svobodni svet in ameriška vloga je bila, da pomaga svobodnim narodom vzdrževati njihove institucije in nacionalno integriteto pred agresivnimi gibanji, ki hočejo vzpostaviti totalitarne režime. Truman je začel z izvajanjem strategije zadrževanja, ki pa naj bi bilo uporabljeno samo tam, kjer naj bi Sovjetska zveza širila svoj vpliv in moč. Prioriteta je bila ravnotežje moči. Kljub demokratičnim principom, navedenim v Trumanovi doktrini pa je vendarle prva pomoč bila namenjena Grčiji in Turčiji, ki seveda nista bili demokratični, kar je nakazovalo, da je bila strateška lokacija bolj pomembna od značaja njihove vlade. Zunaj Zahodne Evrope so bile strategije in vrednote tako pogosto nekonsistentne in s to dilemo so se Združene države Amerike konstantno srečevale skozi hladno vojno (Spanier in Hook 1995: 42–44).

Ameriška politika si je skušala zagotoviti vojaško-politično orodje, s katerim bi nadzorovala zanj tako pomembno območje, kot je Zahodna Evropa. Pri uresničevanju takšne politike je eden najpomembnejših elementov postal t. i. Marshallov plan, s katerim so ZDA začele gospodarsko podpirati vse države, ki jih je »ogrožal« komunizem, v ta okvir pa so spadale predvsem zahodnoevropske države. S pomočjo omenjenega programa so ZDA pripomogle k reorganizaciji zahodnoevropskega kapitalističnega sistema ter k splošni politični in družbeni stabilizaciji (Benko 1997b: 290). V govoru na harvardski univerzi je ameriški sekretar za zunanje zadeve, George C. Marshall, (1947), predstavil program ekonomske pomoči Evropi: »Resnica je, da so evropske potrebe po tuji dobavi hrane in ostalih pglavitnih potreb – predvsem iz Amerike – za nadaljnje tri do štiri leta večje, kot je njena trenutna zmožnost plačevanja.

Da tako ne bi v Evropi prišlo do silovitega ekonomskega, družbenega in političnega poslabšanja, je potrebna bistvena dodatna finančna pomoč.«

Strategija zadrževanja se je naprej razvijala tudi med Eisenhowerjevo administracijo, ki je novi strateški koncept poimenovala »*New Look*«. Strategija zadrževanja je bila razdelana v študiji »*Solarium*«⁵¹ in je bila bolj podobna dokumentu *NSC-68* kot pa prvotni strategiji Kennana. V srcu te strategije je bila težnja, da se ponovno pridobi iniciativo pri čemer se simultano znižajo stroški. Eisenhower je na podlagi tega projekta nadaljeval strategijo zadrževanja in se osredotočil na zmanjševanje oboroževanja v tekmi med ZDA in Sovjetsko zvezo. Del nove strategije je bilo tudi povračilo v neproporcionalnem obsegu ali »*massive retaliation*«, ki govori o uporabi jedrskega orožja ob najmanjši provokaciji, vendar pa je pristop doživel več medijske kot pa predsednikove pozornosti (Gaddis 1982: 146–147). Novi pristop k strategiji zadrževanje je bil z ukrepi jedrskega odvračanja, iskanja zavezništav, psihološkega bojevanja, prikritega delovanja in pogajanja mnogo cenejši kot pa strategija simetričnega odgovora, ki je bila zasnovana v dokumentu *NSC-68*. *New Look* je bil predvsem integriran in racionalno učinkovit pristop pri obvladovanju odnosov s Sovjetsko zvezo (Gaddis 1982: 161).

John F. Kennedy je prav tako hotel bolj učinkovit pristop pri oblikovanju nacionalne strategije. Prepričan je bil, da je Svet za nacionalno varnost med Eisenhowerjevo administracijo postal preobsežen in neobvladljiv, saj se je preveč časa porabilo za oblikovanje raziskovalnih političnih esejev, ki so obravnavali čisto vsako možno stvar. Celotna birokratska struktura je naenkrat postala bolj ovira kot pa uspešno sredstvo koordinacije. Novi predsednik se je odločil, da bo zmanjšal osebje Sveta za nacionalno varnost ter degradiral njegov pomen s prejšnje pozicije, ko je služil kot centralni organ političnega odločanja, ter se začel upirati bolj na neposredno komuniciranje z različnimi ministrstvi ali *ad hoc* svetovalnimi delovnimi skupinami. Kennedy je tudi namerno spodbujal sodelovanje različnih političnih svetovalcev. Naloge političnega odločanja ter odločanja na področju varnosti je zaupal skupini izjemno sposobnih ljudi; to so bili zunanji minister Dean Rusk, svetovalec za nacionalno varnost McGeorge Bundy,

⁵¹ Predsednik Eisenhower se je na začetku svojega mandata določil, da je potrebno ponovno preučiti strategijo zadrževanja. Odločil se je za sistematično politično delovanje, ki bi preučilo ameriške zunanjepolitične cilje in nato nakazalo smer nadaljnega ukrepanja. Takšno delovanje je dobilo ime *Project Solarium*, po sobi, kjer je Eisenhower sprejel svojo odločitev (Nottberg 2006).

obrambni minister Robert S. McNamara, vodja osebja in svetovalec za obrambo Maxwell D. Taylor, ter ostali svetovalci na zunanjem ministrstvu (Gaddis 1982: 198–200).

Najbolj zaslužen za oblikovanje celostne podobe strateškega koncepta te administracije pa je bil Walt Whitman Rostow, od leta 1961 direktor skupine za načrtovanje politik, naslednik Georgea Kennana. Zasnoval je osnovno nacionalno varnostno politiko (*Basic National Security Policy*⁵²), na kateri je temeljila filozofija Kennedyjeve administracije. V glavnem je bila to strategija zadrževanja, ostanek dokumenta *NSC-68*, ki se je naslanjala na fleksibilen, vendar primeren odziv ne glede na ceno. Po smrti Kennedyja je Lyndon B. Johnson pustil temeljne predpostavke njegove nacionalne strategije nedotaknjene (Gaddis 1982: 201–205).

Strategije zadrževanje so do te točke nihale med koncepti simetričnega in asimetričnega odziva. Oba, Kennan in Dulles, sta pozivala k asimetriji – nasprotovanje izzivom v okviru ravnotežja moči, ki ni nujno, da se vzpostavi na točki, kjer je bilo prej. Za Kennana je bil takšen instrument ekonomska pomoč, za Dullesa pa jedrska moč. V času Kennedyja pa je sistem deloval na principu simetrije in je postal znan kot strategija prožnostnega odziva (*flexible response*).⁵³ Administracija se je osredotočila na »*fine tuning*« ali »uglaševanje« ali zagotavljanje, da so ukrepi primerni situaciji ter integraciji, ki je zagotavljala, da se uporabi vse razpoložljive vire v dani situaciji. Kennedyjeva strategija je tako vsebovala 6 teženj: (1) povečevanje konvencionalnih in nekonvencionalnih vojaških sredstev; (2) strateško povečevanje raketnega arzenala; (3) obnovljeno prizadevanje za utrjevanje zavezništev; (4) novi poudarek na nevojaških instrumentih zadrževanja; (5) poskusi za bolj učinkovito koriščenje domačih virov pomembnih za obrambo; (6) razširitev možnosti za odprtje področij za pogajanje med Rusi in Američani (Gaddis 1982: 198–215).

⁵²*Basic National Security Policy – NSC 162/2* (30. 10. 1953), Washington, <http://www.jan.vandercrabben.name/nsc/index.php> (28. 8. 2006).

⁵³ Kennedy, John F. (1961) *President John F. Kennedy's University of Washington Speech* (16. 11. 1961) <http://www.learner.org/channel/workshops/primarysources/coldwar/docs/jfk.html> (28. 8. 2006).

3. 1. 1. Popuščanje napetosti ali *détente*

Termin *détente*⁵⁴ izvira iz leta 1963, ko ga je v političnem kontekstu prvič uporabil Kennedy, da bi opisal proces pomiritve napetosti med ZDA in SZ. Nixon in Kissinger sta videla v tej strategiji še en poskus zadrževanja moči in vpliva Sovjetske zveze, ki pa je tokrat temeljil na novi kombinaciji pritiskov in spodbujanj, ki bi prepričali Ruse, da je proces zadrževanja v samem njihovem interesu. Cilj je bil, kakor dve desetletji v primeru Kennana, da se spremeni rusko percepcijo mednarodnih odnosov, s tem da se jih integrira v mednarodni red kot stabilen element ter se gradi na nastalem ravnotežju strukturo miru, ki bi za vedno spremenila in končala nenormalno stanje, znano kot hladna vojna (Gaddis 1982: 281–289).

Prvi korak k takšni strategiji pa je bil cilj, da se Sovjetsko zvezo pritegne k obsežnim pogajanjem na različnih interesnih območjih. Drugi korak strategije je bil koncept povezav ali »*linkage*«. Kissinger je verjel, da je sprememba sovjetskega ravnanja nemogoča, če se dovoljuje voditi pogajanja na različnih tematikah, kjer težave na enem področju ne vplivajo na napredek na drugem. Prepričan je bil, da so ključne zadeve medsebojno povezane in ne morejo stati vsaka zase. *Linkage* je služil kot sredstvo za vzpostavitev konceptualnega reda v ameriški politiki ter seveda kot instrument za usmerjanje sovjetske politike proti zaželeni smeri (Gaddis 1982: 292–395).

Tretja značilnost strategije Nixon-Kissinger, ki bi služila kot dodaten pritisk na Ruse, je vključevala vzpostavitev povezav med Združenimi državami in največjo tekmico Sovjetske zveze, Ljudsko republiko Kitajsko. Nixon in Kissinger sta se odločila, da ne bi bilo pametno pustiti Kitajske trajno izolirane. Kitajska je pomenila ključni element v ravnotežju moči svetovnih velesil. Četrty element strategije pa je bilo zmanjševanje ameriške vpletenosti in njenih obveznosti po svetu, prvotno izraženo v tako imenovani Nixonovi doktrini (Gaddis 1982: 295–297).

Nixonova doktrina je bila prvič predstavljena leta 1969 in je vsebovala tri cilje (1969): (1) Združene države bodo obdržale vse svoje pogodbene obveznosti; (2) zaščitili bomo

⁵⁴ Beseda izvira iz francoskega jezika in pomeni pomiritev, popuščanje, znižanje, sprostitev (Gaddis 1982: 189).

vse svoje zaveznike v primeru jedrske nevarnosti; (3) v primerih ostale nevarnosti bomo nudili vojaško in ekonomsko pomoč, vendar bomo strmeli k temu, da ogrožena država prevzame glavno odgovornost za svojo obrambo. Najbolj očitna manifestacija te doktrine pa je bil počasen umik ameriških vojaških enot iz Južnega Vietnama (Gaddis 1982: 298–299).

Politika »uglaševanja« je bila za Nixona in Kissingerja prav tako pomembna kot v času Kennedyjeve in Johnsonove administracije, vendar s to razliko, da je postala vprašljiva metoda oblikovanja vladnih mehanizmov, s pomočjo katere bi omogočili uspešno delovanje. Namesto tega ukrepa sta se Nixon in Kissinger odločila, da raje izolirata birokracijo od samega političnega procesa odločanja. S tem sta preusmerila odločanje v svoje roke. Instrument za takšno delovanje administracije je dobil znameniti izraz »*backchannel*« ali stranski kanalni sistem.⁵⁵ Takšen sistem lahko opišemo kot paralelno izvajanje pogajanj na isto temo, eno izpostavljeno očem javnosti ter drugo delujoče neodvisno ter v strogi zaupnosti. Celotna strategija Nixon-Kissinger je bila na nek način vrnitev na koncept asimetričnega pristopa strategije zadrževanja (Gaddis 1982: 302–308).

Strategija *détente* se je razvijala tudi v obdobju predsedovanja Geralda Forda, ki je prav tako bil pod vplivom svojega ministra za zunanje zadeve, Henryja Kissingerja. Na podlagi kritike, ki se je nanašala na vedno bolj očitni neuspeh političnega delovanja Fordove administracije, je Jimmy Carter gradil svojo predsedniško kampanjo. Ko je leta 1977 prevzel predsedniški položaj, je bil odločen končati preokupacijo s strategijo zadrževanja, ki je vladala ameriški zunanji politiki že tri desetletja. Zunanjo politiko je želel graditi na zaupanju v ameriške vrednote ter skozi optimizem zgodovinskih nazorov. V zadnjem letu svojega predsedovanja, pa je Carter (1980) označil ameriško-ruske odnose kot najbolj kritičen element nadaljnjega razvoja mednarodnega reda. Novo politično smer je zapisal tudi v svoji doktrini »*Carter doctrine*«, ki določa, da bodo kakršenkoli poskus prevzetja nadzora nad Perzijskim zalivom od katerekoli zunanje sile interpretirali kot napad na ameriške interese. Carter in njegovi svetovalci so oblikovali novo strategijo, ki pa je vendarle obdržala nekatere ključne elemente stare. Najočitnejši

⁵⁵ Zasnova različnih »stranskih kanalov« (*backchannels*) je omogočila, kmalu po Nixonovi inavguraciji, neposredno povezovanje Bele hiše s tujimi voditelji, s čimer sta se Nixon in Kissinger izognila okorni birokratski politiki in počasnemu procesu političnega odločanja zunanjega ministrstva (Otte 2001: 200).

primer nekaterih novih iniciativ, ki naj bi jasno nakazale novo pot obstoječe administracije, so bile človekove pravice, katere so bile centralne Carterjevi politični poti. Glede političnega odločanja moramo vedeti, da je Carter sprejel popolnoma drug pristop v oblikovanju birokratske strukture. Zaradi preveč centralizirane strukture političnega odločanja za časa Nixona in Forda, se je Carter odločil, da za zunanje zadeve ne bo odgovorna samo ena oseba. Na podlagi takšnega delovanja so se v administraciji hitro pojavila rivalstva, ki so poleg intelektualnega vakuuma, ki je vladal v Svetu nacionalne varnosti, povzročila dodatno zmedo. Kot rezultat takšnega stanja, administracija nikoli ni razvila čuta za prioritete – kar nakazuje njeno neodločnost v mednarodnih zadevah (Gaddis 1982: 245–350, Crabb in Mulcahy 1991: 29).

George, (1999: 351–353), v svoji knjigi pojasnjuje, da je bila politika *détente* v svojih ciljih zastavljena zelo ambiciozno in z zapleteno strategijo. Ciljala je na taktiko pregovarjanja Rusov, da bi spremenili svoja politična stališča in vstopili v nov »konstruktiven odnos« z Združenimi državami Amerike. Takšno novo razmerje med jedrskima velesilama naj bi služilo kot temelj za nov mednarodni sistem, kar je Nixon imenoval »stabilna struktura miru«. Politika *détente*, ki sta jo oblikovala Nixon in Kissinger, je vključevala oblikovanje novega ameriško – sovjetskega režima (ali režimov) na interesnem področju varnosti in ekonomije. Velika strategija za doseg dolgoročnih ciljev *détente* je vključevala uporabo strategije odvrčanja z različnimi ukrepi sprave in prilagajanja, kar z drugimi besedami pomeni pristop korenčka in palice. Omenjena oblika strategije *détente* je zajemala različne spodbujevalnike in ugodnosti, ki sta jih zasnovala Nixon in Kissinger in ki bi povečale kompleksnost in intenzivteto ameriško-sovjetskih odnosov. Med ukrepe lahko prištevamo povezovanje na področju ekonomije in bančništva, okrepitev mednarodnega statusa, pogajanja o omejevanju oboroževalne tekme ter ne nazadnje pospešeno povezovanje s komunistično Kitajsko. Strategija *détente* je bila za marsikoga nejasna, saj so bili ukrepi Kissingerja pogosto nekonsistentni. Ko se je pokazalo, da nova oblika samo-zadrževanja Sovjetske zveze ne bo uspela, kot je Kissinger načrtoval, se mu je zdelo nujno, da strategijo *détente* utrdi s tradicionalnimi ukrepi povezanimi s politiko zadrževanja in strategijo odvrčanja. Politika nagrad in kaznovanja, da bi preoblikovali sovjetsko obnašanje, je bila zelo ambiciozna in način, kako je Kissinger izvajal svojo strategijo, še danes poraja vprašanja.

Vsekakor moramo vedeti, da lahko administracijo Nixona in njegovega naslednika Geralda Forda imenujemo kar Kissingerjeva era. Kissingerjevo vlogo v obeh administracijah raziskujeta Spanier in Hook (1995: 151–156), ki ugotavljata, da je Kissinger oblikoval in opravičeval republikanski pristop k zunanji politiki preko svojega osebnega izvajanja privatne in javne diplomacije. Filozofija, na kateri je temeljila ameriška zunanja politika med leti 1969 in 1977, ko je Kissinger bil v Beli hiši, se je bila zasnovana na predpostavki, da mednarodna politika ne predstavlja boja med dobrim in zlim. Vse države, komunistične in nekomunistične, so imele pravico obstoja in posesti legitimnih interesov. Koeksistenca s komunističnim režimom Sovjetske zveze je bila nujna za obstoj miru in varnosti. Ključno je bilo seveda ravnotežje moči in ZDA so se morale potruditi prilagoditi na takšno stanje. Za Kissingerja je takrat bila strategija *détente* ne samo strategija, ki je bila izbrana za zaščito ameriških interesov na nižji stopnji napetosti in stroškov, ampak tudi nekakšen kontinuum strategije zadrževanja. *Détente* naj bi gradila svojo uspešnost na izkoriščanju razkola med Sovjetsko zvezo in Kitajsko in z uporabo ameriške tehnologije in hrane kot obliko nevojaškega orožja. *Détente* je bila zasnovana kot realistična strategija v času, ko zaradi neoizolacionizma doma in premika moči na mednarodni ravni ZDA niso bile več zmožne tekmovati s Sovjetsko zvezo s takšnim zanosom kot v dnevih pred Vietnamsko vojno. *Détente* strategija je dejansko bila nadaljevanje zadrževanja z drugačnimi sredstvi.

2. 1. 2. Odvrčanje ali *deterrence*

V svoji najsplošnejši obliki je odvrčanje ali zastraševanje⁵⁶ preprosto način, kako prepričati nasprotnika, da je cena ali tveganje neke dane situacije večje od njegovih koristi. Razlikujemo lahko vsaj štiri oblike teorije in prakse odvrčanja (George in Smoke 1974: 11). Oblikovalci politik so usmerjeni v proučevanje konceptov operacionalizacije, ki se lahko hitro preoblikujejo v konkretna dejanja in deklarativne politike. Splošni teoretiki odvrčanja so nasprotno usmerjeni v abstraktno teorijo ter za svojo paradigmo uporabljajo strateško jedrsko odvrčanje. Strokovnjaki za mednarodne

⁵⁶»Na politično-vojaškem področju pomeni zastraševanje (ang. *deterrence*) stanje in/ali odnos, v katerem se določeno državo odvrča od izvedbe (jedrskega ali konvencionalnega) napada s tem, da se ji namerno vzbuja strah pred posledicami maščevanja (povračilnega napada), ki bo zelo verjetno sledilo njenemu napadu. Tudi na angleški termin »*deterrence*«, ki označuje enega od temeljnih strateških konceptov na jedrskem vojaškem področju, v slovenski vojaški, politološki in obramboslovni terminologiji še ni dogovorjenega prevodnega ekvivalenta. Ponujajo se vsaj tri možnosti: zastraševanje, odvrčanje in odvrčanje z zastraševanjem.« (Lubi 1999: 29).

odnose se največkrat osredotočajo na razmerje med odvracanjem, ravnotežjem moči, kolektivno varnost in naravo mednarodnega sistema. In končno obstaja še posebna skupina teoretikov, pogosto poimenovanih »spiralni teoretiki«, ki se osredotočajo na potenciale politike odvracanja v razmerju do ustvarjanja konfliktov in verjetnih smeri nadomestitve odvracanja s politikami za zmanjševanje konfliktov.

Splošna teorija odvracanja ne nakazuje, kdaj naj bi država uporabila strategijo odvracanja za zaščito šibkejših držav. Ker je odvracanje instrument zunanje politike, so omejitve in uporaba strategije odvracanja v kateremkoli kontekstu odvisne od narave dane zunanje politike. Odvracanje je v nekaterih primerih potreben ali koristen instrument zunanje politike, vendar pa je v vseh okoliščinah težko določiti pravilno in zadostno mero uporabe te strategije. Odvracanje je takšna oblika politike, da če je uspešna, lahko samo frustrira nasprotnika, ki poskuša spremeniti mednarodni *status quo* v svoj prid. Posledice takšne neprestane frustracije so vendarle nepredvidljive in niso nujno nenevarne. Obstaja pa tudi možnost, da odvracanje povzroči, da nasprotna stran razmisli in prilagodi svoje konfliktne interese in tako zmanjša napetost ter možnost odkritega konflikta v razmerju med strankama (George in Smoke 1974: 3–6).

Med obdobjem 1945 do 1950 so bili pogoji za dodelano in analitično teorijo odvracanja še vedno nezadostni. Uporaba odvracanja in ostalih sorodnih konceptov, ki naj bi delovali v primeru manj obsežnih napadov, kriznega managementa in ne nazadnje tudi v primeru diplomacije, je bila v času takoj po 2. svetovni vojni zanemarljiva zaradi (George in Smoke 1974: 25–26): majhnih količin jedrskega orožja, izjemno nizke stopnje konvencionalne usposobljenosti, pomanjkanja vojaško zmožnih zaveznikov, grožnje Rdeče armade Zahodni Evropi, nizki rasti zavedanja, da so Združene države soočene s številnimi politično-vojaškimi kriznimi žarišči po svetu in zaradi odpora Američanov pri uporabi sile ali grožnji s silo v primeru ciljev, ki niso vredni odprtega spopada.

Po letu 1950, ko je nastala prva konkretizirana izjava nacionalne strategije za obdobje hladne vojne, dokument *NSC-68*, pa je odvracanje začelo dobivati na svojem pomenu. Implicitni v tej analizi so bili predvsem strateški koncepti, ki so bili eksplicitno definirani v poznejšem obdobju, kot so sile »prvega napada« in »drugega napada«, različni »tipi« odvracanja, »postopno« odvracanje itd. Kot prvo sistematično teorijo

odvračanja v obdobju hladne vojne lahko štejemo novo politiko (»*New Look*«) Eisenhowerja, ki je preoblikovano strategijo zadrževanja leta 1953 zasnoval v dokumentu *NSC-162/2* pod kasnejšim imenom »strategija množičnega maščevanja« (»*Massive retaliation*«). Eisenhowerjeva administracija je kasneje dopolnila strategijo množičnega maščevanja z doktrino »postopnega odvračanja« (»*Graduated deterrence*«). Za časa Kennedyjeve administracije je nastala nova oblika odvračanja, »strategija prožnega odziva« (»*Flexible response*«), ki je nasledila prejšnji dve. Prožni odziv ne predstavlja posamezne unitarne teorije, ampak je bolj skupek idej in odnosov, ki lahko imajo mnogo interpretacij. Glavna značilnost takšnega pristopa je bila, da se omogoči predsedniku široko izbiro možnosti, kako in s kakšnimi vojaškimi, omejenimi silami se odzvati nenadni grožnji (George in Smoke 1974: 27–30).

Če pogledamo razvoj doktrine odvračanja, lahko brez strahu zatrdimo, da je odvračanje bilo teoretično dobro razvito in praktično najbolj uporabljano v akutnih bipolarnih konfliktih, kjer so na kocki velike vrednote in je nevarnost potencialnega nasilja (George in Smoke 1974: 32). Do poznih 60-ih let se je tako teorija in praksa odvračanja razvijala kar na nekaterih nivojih. George in Smoke, (1974: 39) razlikujeta med tremi: (1) novo razmerje odvračanja med dvema velesilama, ki je temeljilo na termojedrnem orožju, ali strateško odvračanje; (2) odvračanje v okviru »omejenih vojn« in (3) iskanje takšnih oblik politik, ki bi lahko odvrnile konflikte manjšega obsega.

Največ pozornosti je dobilo odvračanje »strateške vojne«. Takšna oblika odvračanja je vsebovala posebne metodologije, kot so teorija igre, sistemska analiza, teorija ekonomske koristi in kvantno računalniško bojevanje. Politika strateškega odvračanja Združenih držav Amerike, kakor tudi njena teorija, je ostala relativno stabilna in nespremenjena od zgodnjih šestdesetih let prejšnjega stoletja. Središče te politike naj bi leta 1962 bila politika »zagotovljenega uničenja« (»*Assured destruction*«) (George in Smoke 1974: 40–42). Razvoj in uporaba doktrine odvračanja je nato v Nixonovih letih stagnirala in je v ospredje spet prišla šele v osemdesetih letih, ko je na oblast prišel Ronald Reagan.

Zgodnja leta predsedovanja Ronalda Reagana v odnosu do Sovjetske zveze so zaznamovana z retorično konfrontacijo in veljajo v političnem smislu za mirna leta. Reaganova zunanja politika je bila tako rekoč vrnitev k strategiji zadrževanja. Primarni

poudarek je bil na vzhodno-zahodnih odnosih, na Sovjetski zvezi kot komunistični in ekspanzionistični državi in na potrebi, da se to širitev omeji, vključno v deželah tretjega sveta, in to s silo, če bi bilo potrebno. Do leta 1980 je bila groza jedrskega orožja splošno znanje že celih petintrideset let. To je bil tudi razlog, zakaj so ZDA sprejele strategijo odvracanja ali *deterrence*. In prav zaradi samomorilske narave jedrskega orožja je bilo popularno mnenje, da bo jedrsko odvracanje preprečilo vsesplošni sovjetski napad na Združene države in tako ohranilo mir med velesilama (Borrows 1984: 843).

Reagan naj bi bil kar precej nezadovoljen s strategijo odvracanja, kakor je bila izvajana v prejšnjih administracijah, vendar je na nek način njegov predlog programa Strateške obrambne iniciative (*Strategic Defense Initiative*) vseboval prav to – element odvracanja. Svojo politično strategijo je javnosti odkril v svojem govoru o nacionalni varnosti (1983) ali tako imenovanem govoru »vojn zvezd« ali »*star wars speech*«, kjer je napovedal povečanje vojaškega proračuna, ki bi se v nadalje koristil za raziskave na področju obsežnega in naprednega obrambnega sistema, ki bi ščitil Zahod pred napadi balističnih raket. Takšen koncept je dejansko pomenil nevaren in ekstremno finančno zahteven političen projekt (Sarkesian, Williams in Cimbala 2002: 284).

Ta politični program, ki so ga kar kmalu preimenovali v »vojno zvezd«, zaradi sofisticirane vesoljsko-vojaške tehnologije, je kmalu naletel na mnogo kritik in nasprotovanja javnosti. Program tako ni nikoli popolnoma oživel (Spanier in Hook 1995: 205).

3. 2. Preventivno ukrepanje ali *pre-emption*

Nye (2002: 154) trdi, da v Ameriki prevladuje v javnem mnenju izolacionizem, ki pa ni večja strateška opcija ameriške zunanje politike danes. Glavni boj se vrši med internacionalisti, med tistimi, ki zagovarjajo multilateralizem, in tistimi, ki zagovarjajo unilateralizem. Uradniki zunanjega ministrstva pa opisujejo administrativno držo kot selektivni multilateralizem. To potrjuje tudi direktor pisarne za politično načrtovanje na zunanjem ministrstvu, Richard Haass (1995), ki pravi, da se bo trenutna administracija Georga Busha posluževala »à la carte« multilateralizma (Nye 2002: 159).

Gary Hart (2004), bivši ameriški senator, trdi, da lahko podlago za današnje izvajanje ameriške politike, ki je nekonsistentna v smislu ameriške ideološke podlage, črpamo tako iz vrst zunanje-političnih realistov, kot pripadnikov neokonzervativizma. Prvi trdijo, da moramo svet obravnavati takšnega, kot je, in ga ne poskušati preoblikovati, pri izpolnjevanju tega načela pa se posega po ukrepih, ki jasno kršijo ameriške vrednote. Na drugi strani pa neokonzervativisti v trenutni administraciji trdijo, da so wilsonianski idealisti in tako zlorablajo ime Woodrowa Wilsona pri upravičevanju izvajanja preventivnih vojn in unilateralnih ukrepov.

Neokonzervativen pogled svetovnega reda je utemeljen na neprimerljivi ameriški vojaški moči in na kultiviranem verovanju v ameriško izjemnost. S pojavom novega fundamentalizma, kot ga imenuje Ikenberry, se intelektualci sodobne Amerike srečujejo s štirimi prepričanji (Ikenberry 2004: 8–10): (1) Združene države naj bi stale neodvisno od ostalega sveta ter se posluževale svoje enopolne (vojaške) moči za arbitražo o tem, kaj je prav in kaj narobe pri okrepitvi miru. ZDA naj bi postale Leviathan, če pogledamo skozi oči Hobbsa in njegovega anarhičnega sveta. Takšno novo geopolitična neodvisnost lahko vidimo v aforizmu zunanjega ministra, Donalda Rumsfelda, »misija določa koalicijo« (*the mission determines the coalition*). Oblikovanje koalicij bo možno, samo če ostale države pristanejo na ameriške unilateralne cilje. Takšen pogled se kaže tudi skozi Strategijo nacionalne varnosti (2002), ki nam izraža novo doktrino preventivnega ukrepanja ali pre-emption, pod okriljem katere si ZDA jemljejo pravico do uporabe sile za »ukrepanje proti pojavljajočim se oblikam groženj, preden se le-te popolnoma razvijejo«. (2) Vojaška moč se mora vrniti v sam center zunanje politike ZDA. (3) ZDA naj se umaknejo od mednarodnih pogodb in dogovorov, ki ovirajo ameriško neodvisnost in izkazovaje moči. (4) Dobra politika nacionalne varnosti mora vključevati tudi razširjanje demokratičnih načel po vsem svetu.

Pri preučevanju idej novega fundamentalizma Ikenberry (2004: 18–19) poda dve ključni kritiki takšnega političnega sistema. Ena je ta, da je organizacijska ideja velike strategije osredotočena na trenutne grožnje terorizma. Doktrina varnosti je zreducirana na preprosto, celo primitivno maksimo: »ubijmo mi njih, preden oni nas« (*kill them before they kill us*). To je globalna strategija, temelječa na grožnjah in strahu. Druga kritika se nanaša na fundamentalističen pogled na svetovni red, ki ne daje prostora ostalim

tradicionalnim velikim silam, kot so Francija ali pa celotna Evropa. Takšen svetovni red bo razdelil svet in slej ko prej pustil Združene države same.

Daalder in Lindsay (2003: 15–17), ugotavljata, da se v ameriški zunanji politiki že nekaj časa govori o Bushevi revoluciji, vendar nas predvsem zanima, kdo je odgovoren za takšno stanje. Mnenja so razdeljena. Nekateri politični komentatorji takšno politično delovanje pripisujejo vladnim neokonservativcem, kot je na primer nekdanji namestnik obrambnega ministra Paul Wolfowitz, drugi spet trdijo, da je takšno mišljenje napačno. Napačno je predvsem iz dveh razlogov. Neokonservativci, ki jih lahko imenujemo tudi demokratični imperialisti, so dejavnejši zunaj administrativnih krogov, posebej v tiskanih medijih, kot sta *Commentary* in *Weekly Standard*. Jedro svetovalnega telesa Busheve administracije tvorita Dick Cheney in Donald Rumsfeld, ki nista neokonservativca, kakor tudi ni Bush. Imenujemo jih lahko zavzeti nacionalisti – tradicionalni zagrizeni konservativci, ki so pripravljene uporabiti vojaško moč za ustavitev groženj, ki pretijo ameriški varnosti, vendar nasprotujejo uporabi ameriške vplivnosti za oblikovanje sveta po svoji podobi kot splošnega pravila.

Drugi razlog pa je neutemeljeno podcenjevanje Georga W. Busha, ki v tej politični igri zdaleč ni v vlogi lutke, ampak ga lahko postavimo kar na mesto režiserja. Ob dokaj veliki neizkušenosti na področju mednarodnih zadev na začetku svojega mandata, je George W. Bush zbral okoli sebe osmerico svetovalcev, znanih pod vzdevkom »*Vulcans*«. V skupini so bili ljudje, ki so služili v administraciji njegovega očeta Georga Busha: Condoleezza Rice, Paul Wolfowitz, Richard Armitage, Robert Blackwill, Stephen Hadley, Richard Perle, Dov Zakheim in Robert Zoellick. »Vulkani« pa niso bili edini svetovalci Busha. Poleg njegovega očeta so Georgu W. Bushu bili na razpolago tudi Henry Kissinger in George Shultz, kakor tudi Dick Cheney in Colin Powell. Na podlagi sodelovanja in posvetovanj z naštetimi republikanskimi eksperti je George W. Bush začel z oblikovanjem ene izmed bolj revolucionarnih strategije zunanje politike Združenih držav Amerike (Daalder in Lindsay 2003: 19–22).

Predsednik George W. Bush je prvič predstavil svojo zunanjepolitično strategijo septembra 2002 in kasneje leta 2006, v dokumentu, ki se imenuje *National Security Strategy of the United States (NSS)*. Nacionalna strategija definira politične prioritete v osmih temeljnih točkah (NSS 2002): (1) *promocija človeške svobode in dostojanstva (pf*

II) (vladavina prava, omejevanje absolutne moči države, svoboda govora, svoboda verovanja, enakost pravic, spoštovanje žensk, verska in etnična strpnost in spoštovanje privatne lastnine); (2) *vojna proti terorizmu (pf III)* (dvostranski pristop – v bojevanju proti terorizmu računajo na sodelovanje velikih sil in s pospešenim sodelovanjem med velikimi silami računajo na uspeh v vojni proti terorizmu); (3) *reševanje regionalnih konfliktov (pf IV)* (naloga ZDA je, da poskuša rešiti regionalne konflikte med Izraelom in Palestino, v Liberiji, v Kongu in Sudanu itd.); (4) *nadzor proliferacije orožja za množično uničevanje (pf V)* (zaseg vseh materialov, povezanih z orožjem za množično uničevanje); (5) *svobodna trgovina in ekonomski razvoj (pf VI)*; (6) *strategija partnerstva (pf VII)* (sodelovanje z Severnoatlantskim zavezništvom (NATO) in Združenimi narodi – sodelovanje z Varnostnim svetom); (7) *razvijanje kooperativnih odnosov med svetovnimi silami (pf VIII)* (kooperacija z ostalimi državami je ključna za končanje vojne proti terorizmu); (8) *preventivno ukrepanje – preemption (pf IX)* (za zagotovitev, da se napadi ne bodo več ponovili je potrebno prej ukrepati proti subjektom, ki predstavljajo potencialnim grožnjo). Nacionalna strategija, ki jo je administracija izdala leta 2006, se bistveno ne razlikuje od tiste iz leta 2002. Vsi cilji so enaki, le da je dodan še deveti (*pf IX*), ki govori o izzivih, ki jih prinaša globalizacija. Tako nova strategija ne predstavlja bistvenih sprememb v ameriški zunanji politiki, vendar le potrjuje že začeto delo Busheve administracije iz leta 2002.

Nas zanima predvsem nova doktrina preventivnega ukrepanja, ki jo dokument iz leta 2002 predstavi kot zadnjo novost v načrtovanem zunanjepolitičnem delovanju. Powell (2004) navaja, da so doktrino preventivnega ukrepanja uvrstili v svojo nacionalno strategijo po 11. septembru, da bi ameriškemu narodu pokazali, da vlada poseduje logično razumevanje situacije, v kateri so se znašli in proti kateri morajo konstruktivno ukrepati. Drugi razlog je namenjen jasnemu opozorilu nasprotnikom ZDA, da so od tega trenutka naprej v težavah.

Preventivno ukrepanje tako zadeva samo grožnje, ki jih ni možno odvrniti in ki prihajajo od nedržavnih akterjev, kot so na primer teroristične skupine. Takšna strategija ni nikoli bila mišljena kot nadomestek doktrine odvrčanja (*deterrence*) ampak samo kot njen dodatek (Powell 2004, Perry 2001: 227–234).

»V današnjem času se skoraj vsi srečujemo z novimi potencialnimi grožnjami, kot so terorizem, »škodljive« države, ki ogrožajo varnost širše regije, in orožja masovnega uničenja. Vse to pa zahteva nov in drugačen pristop. Skozi obdobje hladne vojne sta uspešno delovali strategiji zadrževanja in odvracanja, ki sta še danes v marsikaterih situacijah uporabni. Kakorkoli pa, ti dve strategiji ne zadoščata v primeru agresorja, ki ni država, nima teritorija ali ljudi, ki bi ga branili, namesto vojske pa ima prikrito orožje. Zaradi takšnih značilnosti je potrebna strategija preventivnega ukrepanja«, v časopisu Wall Street Journal piše Joseph Biden (2004), ki je starejši demokrat in član senata Sveta za zunanje odnose v ameriški vladi.

Predsednik George Bush (2002b) je pojasnil implikacije strateškega premika v svojem govoru na akademiji West Point, kjer je primerjal današnjo varnostno situacijo s situacijo med hladno vojno: »Večino časa prejšnjega stoletja je ameriška obramba temeljila na dveh doktrinah hladne vojne, odvracanju in zadrževanju. V nekaterih primerih te strategije še vedno veljajo. /.../ če bomo čakali, da se te grožnje v celoti materializirajo, bomo čakali predolgo. /.../ spopad moramo pripeljati k sovražniku /.../ in se spopasti z najhujšimi grožnjami, preden se te popolno izoblikujejo.« (Heinsbourg 2003: 75).

Bistvo dokumenta, Nacionalne varnostne strategije (2002), je v petem poglavju z naslovom Preprečiti našim sovražnikom, da bi grozili nam, našim zaveznikom in našim prijateljem z orožjem za množično uničevanje (*Prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends with weapons of mass destruction*), ki jasno nakazuje na koncept preventivnega in pričakovanega ukrepanja (Heinsbourg 2003: 76).

Bush je v ospredje postavil pojme preventivnega ukrepanja (*pre-emption*), preprečevanja (*prevention*) in pričakovanega napada (*anticipatory action*). Čeprav ima vsaka beseda svoj semantičen pomen, ki ga lahko najdemo v slovarju, pa se te besede v javnih razpravah o nacionalni strategiji uporabljajo izmenjujoče. *Pre-emption* in *prevention* izhajata iz latinskih glagolov *praevenire* (preprečiti) in *praemere* (kupiti pred ostalimi). Semantična analiza je zgolj akademska vaja, vendar pa ima lahko napačna uporaba ali zloraba teh dveh pojmov v strateških debatah številne praktične posledice (Heinsbourg 2003: 77).

Busheva doktrina ima močen vpliv na strateške interese ameriških zaveznikov. S postavitvijo pojmov preventivnega ukrepanja in preprečevanja v ospredje in s tem s potiskanjem pojmov zadrževanja in odvrčanja na stranski tir, so se Združene države Amerike, *ipso facto*, oddaljile od strategij svojih zaveznikov (Heinsbourg 2003: 82).

Če povzamemo Guzzinija (2002: 293), ameriška zunanja politika izgublja v svetu podporo, ne samo zaradi vojne v Iraku in širokega pojmovanja preventivnega ukrepanja, ki je temelj v izvajanju nacionalne strategije, temveč zaradi omejenega razumevanja in nezadostne pozornosti, ki jo namenja diplomaciji in varnostni politiki. Zaseduje strategijo, ki združuje unilateralizem in zanašanje na vojaška sredstva. Če povemo na kratko, Združene države s svojim ravnanjem spreminjajo Clausewitzev izrek, kjer sedaj politika postane nadaljevanje vojne z ostalimi sredstvi in ne *vice versa*, kar je argumentiral že Raymond Aron med hladno vojno.

Gaddis (2005), nas opozarja, da moramo biti previdni pri uporabi termina *pre-emption*, ki ga pogosto zamenjujemo s terminom *prevention*. Razlika je nastala pri vojnem načrtovanju med hladno vojno. »*Pre-emption*« pomeni vojaško ukrepanje proti državi, ki bo sprožila napad; mednarodno pravo in praksa sta dolgo dovoljevala takšne ukrepe za ustavitve jasnih in trenutnih groženj. »*Prevention*« pa pomeni začetek vojne proti državi, ki bi lahko v bližnji prihodnosti predstavljala grožnjo.

V izvajanju post-septembske ofenzive je administracija Georgea W. Busha ta dva pojma zamenjala ter uporabljala za opravičevanje vojne proti Iraku pojem *pre-emption*, kar se je izkazalo za vojno v okviru pojma *prevention*. Strategiji Busheve administracije so razširili pojem *pre-emption* tako, da so mu dodali pomen *prevention*. Združene države bodo tako ukrepale proti državam, ki gostijo ali bi lahko gostile-terroristične skupine. V prvi fazi bodo ukrepali v smeri zadrževanja ali odvrčanja takšnih režimov – podobno kot so to počeli med hladno vojno – toda če bi te metode bile neuspešne, bi si pripisali pravico do preventivnega ukrepanja – *pre-emption* – proti domnevnim grožnjam z začetkom preventivne – *prevention* – vojne. *Preemption*, definirana kot *prevention*, lahko privede do rizika, da bodo Združene države dojemale prevelik del sveta kot jasno in trenutno grožnjo (Gaddis 2005).

Kljub nejasnosti Strategije nacionalne varnosti glede relativne vloge odvrčanja in preventivnega ukrepanja v sedanji varnostni politiki ZDA, pa je bil jasen namen njenih avtorjev, da se pokaže pomembnost elementa pre-emption tako, da se razširi njegov okvir še na termin *prevention*. Racionalnost za takšen premik ste skriva v dveh točkah: obravnavanje tistih akterjev, ki se jih ne more uspešno odvrniti, in spopad z neverjetno grožnjo, ki jo povzroča širjenje orožja za množično uničenje (O'Hanlon, Rice in Steinberg 2002: 4).

Preventivna samoobramba ali pričakovana samoobramba je vedno predstavljala kompleksen problem tako teoriji »pravične vojne« kot mednarodnim pravnikom. Doktrina preventivnega ukrepanja je jasno moralno nabita zadeva, saj po definiciji agresor ni bil poškodovan in bi njegova presoja o nujnosti napada lahko bila postavljena pod vprašaj tako s strani žrtve kot s strani nevtralnega opazovalca. Ne glede na to pa se mednarodni pravniki strinjajo, da bi moralo biti takšno ravnanje dovoljeno, saj država ne more čakati, da bo napadena, preden bo sama ukrepala. Predsednik Bush (2002a) je z vključitvijo izjave: »Združene države Amerike ne bodo uporabile sile v vseh primerih, da bi tako preventivno ustavile pojavljajoče se grožnje, in tudi ostali narodi ne bi smeli uporabljati preventivnega ukrepanja kot izgovor za agresijo« postavil pod vprašaj tudi problem, kako se naj preventivno ukrepanje razlikuje od agresije.⁵⁷ Kar poraja še večje dvome, je dejstvo, da ta stavek implicitno nakaže, da je lahko predmet preventivnega ukrepanja ne samo nenadna grožnja ampak celo porajajoča se grožnja (Anghie 2005: 48).

Jasno je, da je doktrina preventivnega ukrepanja kompleksna zadeva in, kakor jo vidijo Združene države, poleg vsega še nezadostno raziskana, definirana in ne nazadnje tudi omejena.

Strategija preventivnega ukrepanja, ki deluje po principu preventivnih napadov⁵⁸ za odstranitev groženj, je skoraj tako stara kot same Združene države Amerike. Že John

⁵⁷ Glej: *Definition of Aggression*, GA Res. 3314 (XXIX). [Http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement](http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement) (15. 3. 2006)

⁵⁸ »Preemptivni napad (*ang. preemptive strike*) je po strateški teoriji vrsta napada, ki je posledica ocene, da je nasprotnikov napad neizogiben ali da je samo vprašanje časa, zato je treba nasprotnika v njegovi nameri prehiteti in si na ta način pridobiti pomembno prednost. V bistvu gre za preventivni napad v pospešeni obliki, kajti tudi odločitev za preventivni napad izhaja iz pričakovanja vojne, s tem da se vojna še ne ocenjuje za neizbežno.« (Lubi 1999: 31).

Quincy Adams je opravičeval napad na špansko Florido leta 1818 kot upravičen preventivni ukrep, ker Španci niso uspeli ohraniti reda ob državni meji. Oblike takšne strategije je zagovarjal tudi Theodore Roosevelt v Monroejevi doktrini ter Franklin Roosevelt v politiki »dobrih sosedov« (*Good Neighbor Policy*⁵⁹). Med hladno vojno so bile preventivne akcije v tretjem svetu standardna operacijska procedura. Strategiji zadrževanja in odvrčanja na področju Evrope nista izključevali unilateralnih, preventivnih iniciativ drugod po svetu. Tudi Clintonova administracija se je posluževala unilateralizma in preventivnih ukrepov. Clinton sam je odobril uporabo preventivne sile, ki se kaže v strateškem dokumentu *Presidential Decision Directive 39*,⁶⁰ ki ga je podpisal leta 1995 in katerega namen je bil boj proti terorizmu. Primer preventivnega ukrepanja je bil leta 1998 napad na kemično tovarno Al-Shifaa v Sudanu. Preventivna in unilateralna uporaba sile v zunanji politiki ZDA je bila pred Bushevo administracijo videna kot potrebna. Vse kar je Bush naredil po 11. septembru, je to, da je možnost uporabe takšnih ukrepov spremenil v nacionalno doktrino (Leffler 2004).

⁵⁹ Good Neighbor Policy (ND). [Http://www.state.gov/r/pa/ho/time/id/17341.htm](http://www.state.gov/r/pa/ho/time/id/17341.htm) (2. 4. 2006).

⁶⁰ PDD-39 U. S. Policy on counterterrorism (ND). [Http://www.ojp.usdoj.gov/odp/docs/pdd39.htm](http://www.ojp.usdoj.gov/odp/docs/pdd39.htm) (2. 4. 2006).

SKLEP

Sedaj, ko smo predelali teoretično ozadje zunanje politike, spoznali zgradbo zunanjepolitičnega sistema in vlogo različnih političnih akterjev Združenih držav Amerike ter se ne nazadnje poglobili v izvor in naravo zunanjepolitičnih strategij, ki so zaznamovale mednarodno delovanje ZDA med hladno vojno in po njej, lahko zaključimo, da je naše raziskovalno vprašanje doseglo svoj namen. Kaj je zunanja politika Združenih držav Amerike drugega kot pa produkt delovanja posameznih političnih akterjev. Čeprav se mnogo teoretikov ne strinja z nekaterimi načeli analize zunanje politike ter zavrača posamezne trditve Valerie M. Hudson, to ne pomeni, da njena teorija ne drži. Če se strinjamo z njeno teorijo in hočemo potrditi naše raziskovalno vprašanje, moramo vedeti, da teorija vsekakor ni univerzalna. Takšna trditev je aplikativna ameriškemu sistemu političnega odločanja, saj je celotna politična zgradba, to se pravi predsedniški sistem, zasnovana tako, da se zunanjepolitične odločitve sprejemajo v ozkem krogu ključnih akterjev, ali pa celo na podlagi enega samega človeka. Če je torej bil teoretični okvir naloge primerno izbran in je drugo poglavje jasno pokazalo, kateri steber vladne strukture postavlja večino politične moči odločanja, potem je zadnje poglavje v bistvu bilo namenjeno temu, da zadevo osvetli samo še s strani praktičnega vidika.

Uspelo nam je povzeti vse relevantne teoretične smeri, katerih predmet raziskovanja predstavlja zunanja politika. Preko izčrpnega pregleda analize zunanje politike, ki predstavlja poddisciplino teorije mednarodnih odnosov, smo podali temelje naše diplomske naloge in potrebno znanje za nadaljnjo apliciranje, ki je sledilo v drugem in tretjem poglavju. Odkrili smo, da se na zunanjo politiko Združenih držav najustrezneje veže mednarodna teoretična smer realizem. Kar se je pokazalo skozi celotno nalogo, je to, da sta zunanja politika Združenih držav Amerike in njeno delovanje zasnovana tako, da center interesa še vedno predstavljajo države in sistem ravnotežja moči. Če je v obdobju hladne vojne prevladoval realizem, je obdobje po njej domena neorealizma.

V drugem poglavju smo spoznali, da je moč zunanjepolitičnega odločanja v rokah predsednika in manjše skupine njegovih svetovalcev. Kot se pokaže skozi natančno analizo delovanja ameriškega političnega sistema in deljenja moči med kongresom in predsednikom, ugotovimo, da je moč kongresa mnogokrat samo na stopnji *de jure* in je

de facto predsedniški kabinet tisti, ki orkestrira zunanjepolitično dogajanje. Dejstvo je, da ima pri zunanjepolitičnem odločanju veliko vlogo Svet za nacionalno varnost, še posebej pa svetovalec za nacionalno varnost, ki je pogosto predsednikova desna roka. Pozorni pa moramo biti še na eno stvar, to je na neverjetno razvejano strukturo politične birokracije, ki je gonilni aparat vseh političnih procesov. V sodobnem času so politični akterji, ki sodelujejo v procesu kreiranja zunanje politike, pod vse večjim pritiskom najrazličnejših lobističnih skupin od gospodarskih krogov do humanitarnih in civilnih pobud. Vedno več političnih akterjev tudi prihaja iz tako imenovanih posebnih znanstvenih inštitutov, ki so financirani iz privatnih sredstev raznih vladnih institucij ali drugih vplivnih organizacij, kar nakazuje, da v ozadju političnega odločanja poteka nevarna igra različnih interesov in preferenc med samimi vladnimi uradniki. Dejansko je politični proces odločanja zapletena mehanizacija, kjer je za eno politično odločitev potreba velika mera usklajevanja, pogajanj in seveda lobiranja.

V tretjem poglavju smo analizirali oblike zunanjepolitičnih strategij med hladno vojno in po njej v ZDA in ugotovili, da je v obdobju hladne vojne dejansko kraljevala samo strategija zadrževanja. V okviru te krovne strategije pa še najbolj izstopata strategija pomiritve napetosti v sedemdesetih letih in strategija odvrčanja, ki je nekako bila vseskozi prisotna in del izvajanja strategije zadrževanja. V obdobju hladne vojne je vsaka administracija imela svojo različico strategije zadrževanja ter poskušala uravnavati razmerje s Sovjetsko zvezo na svojevrsten način. V navezavi z našim raziskovalnim vprašanjem je pomembno vedeti, da je glavna strategija zadrževanja nastala na podlagi teorije enega samega akterja, in to ameriškega diplomata v Moskvi. Vse ostale različice zunanjepolitičnih strategij pa, kot je razvidno iz besedila, so nastale v ožjem krogu vladnih uradnikov, pod vplivom predsednika in njegovih svetovalcev. Najboljši primer nastajanja zunanjepolitičnih strategij in izvajanja zunanje politike je obdobje Nixonove administracije, kjer sta dejansko najpomembnejša samo dva akterja, Richard Nixon in njegov svetovalec za nacionalno varnost, kasneje tudi zunanji minister, Henry Kissinger. Kar zadeva obdobja po hladni vojni, pa smo odkrili, da do leta 2001 ne bi mogli izpostaviti ene same vodilne zunanjepolitične strategije, nekateri trdijo, da je sploh ni bilo. Pojav enotne in konkretizirane zunanjepolitične strategije zasledimo šele v obdobju Busheve administracije po 11. septembru 2001. Tudi v tem primeru temelji zunanjepolitična strategija na dejavnosti peščice ljudi s predsednikom na čelu.

V tretjem poglavju smo prav tako zasledili, da dane strategije ne predstavljajo nikakršnega *precedensa*, te pojave lahko ilustriramo z zgodovinskimi primeri. Vse kar smo hoteli ugotoviti, je, kako so se te strategije uveljavile v povojnem obdobju ameriške zunanje politike. Dejstvo je, da strategija zadrževanja ostaja tudi po hladni vojni podlaga zunanjepolitičnega delovanja ZDA, na kateri se oblikujejo razne strateške in varnostne politike. ZDA so še dodatno okrepile svoj prvenstven položaj z nacionalno strategijo iz leta 2002 in 2006. Kar pri tej strategiji izstopa, je izvajanje zunanje politike na podlagi selektivnega multilateralizma ali t. i. *ad hoc* koalicij. Ameriška politika se tako vedno bolj pomika proti nekakšni globalni zunanji politiki, kjer njeno interesno območje zadnja leta zajema kar celoten svet hkrati.

Tudi zadnje poglavje je tako potrdilo naše raziskovalno vprašanje, ki je temeljilo na sintetični predpostavki Valerie M. Hudson, ki nas je pripeljala do zaključka, da so resnično vse politične odločitve oblikovane na podlagi oseb ali skupin. Analiza zunanje politike je dejansko usmerjena na specifične akterje, okoli katerih se oblikuje zunanja politik Združenih držav Amerike.

6. LITERATURA

Primarni viri:

1. *Basic National Security Policy – NSC 162/2* (30. 10. 1953), Washington, <http://www.jan.vandercrabben.name/nsc/index.php> (28. 8. 2006).
2. Bush, George W. (2002a) *The President's State of the Union Address*, Washington: The White House (17. 1. 2002). <Http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (25. 6. 2004).
3. Bush, George W. (2002b) *Graduation Speech at West Point Academy* (1. 6. 2002). <Http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (2. 4. 2006).
4. Bush, George W. (2001) *National Security Presidential Directives: Organization of the National Security Council System* (13. 2. 2001). <Http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm> (27. 8. 2006).
5. Bush, George H. W. (1990) *Address to the United Nations* (1. 10. 1990). Http://millercenter.virginia.edu/scripps/diglibrary/prezspeeches/ghbush/ghb_1990_1001.html (13. 6. 2006).
6. Carter, Jimmy (1980) *State of the Union Address* (23. 1. 1980). <Http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/speeches/su80jec.phtml> (6. 7. 2006).
7. Clinton, Bill (1999) *Speech on End of War in Kosovo* (10. 6. 1999). <Http://www.australianpolitics.com/usa/clinton/speeches/990610kosovo.shtml> (28. 8. 2006).
8. *Constitution of USA*, 17. 9. 1787, Virginia, Convention of nine States, 1789. Http://www.constitution.org/constit_.htm (1. 7. 2006).
9. *Definition of Aggression - GA Res. 3314 (XXIX)*, (14. 12. 1974). <Http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement> (15. 3. 2006).
10. Ford, Gerald (1975) *State of the Union Address*, 15 January 1975. <Http://www.usa-presidents.info/union/ford-1.html> (1. 6. 2006).
11. *Good Neighbor Policy* (1933). <Http://www.state.gov/r/pa/ho/time/id/17341.htm> (2. 4. 2006).

12. *H. R. 1460* (7. 3. 1985). [Http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d099:H.R.1460](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d099:H.R.1460): (28. 8. 2006).
13. Johnson, Lyndon B. (1968) *Remarks on the Cessation of Bombing of North Vietnam* (30. 10. 1968). [Http://millercenter.virginia.edu/scripps/diglibrary/prezspeeches/johnson/lbj_1968_1030.html](http://millercenter.virginia.edu/scripps/diglibrary/prezspeeches/johnson/lbj_1968_1030.html) (10. 7. 2006).
14. Kennan, George F. (1946) *861.00/2 - 2246: Telegram: The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State* (23. 2. 1946) Moscow. [Http://www.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm) (28. 8. 2006).
15. Kennedy, John F. (1961) *Inaugural Address* (20. 1. 1961). [Http://www.americanrhetoric.com/speeches/johnfkennedyinaugural.htm](http://www.americanrhetoric.com/speeches/johnfkennedyinaugural.htm) (6. 7. 2006).
16. Kennedy, John F. (1961) *President John F. Kennedy's University of Washington Speech* (16. 11. 1961). [Http://www.learner.org/channel/workshops/primarysources/coldwar/docs/jfk.html](http://www.learner.org/channel/workshops/primarysources/coldwar/docs/jfk.html) (28. 8. 2006).
17. *National Security Act of 1947* (26. 7. 1947). [Http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml](http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml) (28. 8. 2006).
18. Nixon, Richard Milhous (1969) *Address to the Nation on the War in Vietnam*, Washington: The White House Press Office (3. 11. 1969). [Http://www.nixonlibrary.org/TheNixons/archive/silent.pdf](http://www.nixonlibrary.org/TheNixons/archive/silent.pdf) (25. 1. 2006).
19. Reagan, Ronald (1983) *Address to the Nation on National Security* (23. 3. 1983). [Http://www.fas.org/spp/starwars/offdocs/rrspch.htm](http://www.fas.org/spp/starwars/offdocs/rrspch.htm) (6. 7. 2006).
20. *S. CON. RES. 21*, 106th Congress, 1st Session (23. 3. 1999). [Http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:1:./temp/~c106NXUad:](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:1:./temp/~c106NXUad:) (28. 8. 2006).
21. *S. 995* (24. 4. 1985). [Http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d099:S.995](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d099:S.995): (28. 8. 2006).
22. *The National Security Strategy of the United States of America* (2002) Washington: The White House (september 2002). [Http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf) (25. 6. 2004).

23. *The National Security Strategy of the United States of America* (2006) Washington: The White House (marec 2006). [Http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf) (28. 8. 2006).
24. Truman, Harry (1948) *Truman Doctrine speech* (12. 3. 1947). [Http://millercenter.virginia.edu/scripps/diglibrary/prezspeeches/truman/hst_1947_0312.html](http://millercenter.virginia.edu/scripps/diglibrary/prezspeeches/truman/hst_1947_0312.html) (10. 7. 2006).
25. *The War Powers Act of 1973* (7. 11. 1973). [Http://www.cs.indiana.edu/statecraft/warpow.html](http://www.cs.indiana.edu/statecraft/warpow.html) (28. 8. 2006).
26. *United States Objectives and Programs for National Security - NSC 68* (14. 4. 1950). [Http://www.fas.org/irp/offdocs/ncs-hst/ncs-68.htm](http://www.fas.org/irp/offdocs/ncs-hst/ncs-68.htm) (27. 8. 2006).
27. *U. S. Policy on counterterrorism - PDD-39* (1995). [Http://www.ojp.usdoj.gov/odp/docs/pdd39.htm](http://www.ojp.usdoj.gov/odp/docs/pdd39.htm) (2. 4. 2006).

Sekundarni viri:

1. Anghie, Antony (2005) The war on terror and Iraq in historical perspective. *Osgoode Hall Law Journal* 43 (1–2): 45–66.
2. Allison, Graham T. (1971) *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown & Company, Boston.
3. Almond, Gabriel A. (1961) The Elites and Foreign Policy. V James N. Rosenau (ur.) *International Politics and Foreign Policy: A reader in research and theory*. The Free Press of Glencoe, Inc. New York, 268–72.
4. *Amnesty International* (ND). [Http://www.amnesty.org](http://www.amnesty.org) (28. 8. 2006).
5. Benko, Vlado (1997a) *Znanost v mednarodnih odnosih*. FDV, Ljubljana.
6. Benko, Vlado (1997b) *Zgodovina mednarodnih odnosov*. ZPS, Ljubljana.
7. Biden Jr., Joseph R. (2004) A Democratic Foreign Policy. *Wall Street Journal* (9. 9.). [Http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=226023&&](http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=226023&&) (15. 3. 2006).
8. Borrows, William E. (1984) Ballistic Missile Defense: The Illusion of Security. *Foreign Affairs* 62 (004): 843–56.
9. Bučar, Bojko (2001) Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa* 38 (1): 142–51.
10. *Bookings Institution* (ND). [Http://www.books.edu](http://www.books.edu) (28. 8. 2006).
11. Campbell, David (1992) *Writing security: United States Foreign Policy and the politics of identity*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

12. Carlsnaes, Walter (2002) Foreign policy. V Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmens (ur.) *Handbook of International Relations*, SAGE, London; 331–49.
13. *Citizens for Global Solutions* (ND). [Http://www.globalsolutions.org](http://www.globalsolutions.org) (28. 8. 2006).
14. Crabb, Cicil V. in Kevin V. Mulcahy (1991) *American national security: A presidential perspective*. Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California.
15. Cohen, Bernard C. (1968) Foreign policy. V David L. Sills (ur.), *International encyclopedia of the social sciences*. New York: Macmillan and The Free Press.
16. *Council on Foreign relations* (ND). [Http://www.cfr.org](http://www.cfr.org) (28. 8. 2006).
17. Daalder, Ivo H. in James M. Lindsay (2003) *America unbound: The Bush revolution in foreign policy*. Bookings Institution Press, Washington D. C.
18. Dacey, Raymond in Lisa J. Carlson (2004) Traditional decision analysis and the poliheuristic theory of foreign policy decision making. *Journal of Conflict Resolution* 48 (1): 38–55.
19. Degan, V. Đ. (2000) *Međunarodno pravo*. Pravni Fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
20. Deutsch, Karl W. (1987) *The analysis of international relations*. 3. izdaja. Prentice-Hall, Engelwood Cliffs, New Jearsey.
21. Dulles, John F. (1962) The Evolution of Foreign Policy. Department of State Bulletin 30 (25. 1.): 107–10.
22. Farer, Tom (2004) To shape the nation's foreign policy: Struggles for dominance among American international relations scholars. *Diogenes* (203) 71–84.
23. Finnemore, Martha (2002) *Paradoxes in Humanitarian Intervention*. Department of Political Science, George Washington University. [Http://www.socsci.uci.edu/gpacs/research/working_papers/martha_finnemore_humanitarian_intervention.pdf](http://www.socsci.uci.edu/gpacs/research/working_papers/martha_finnemore_humanitarian_intervention.pdf) (25. 5. 2006).
24. Fry, Michael Graham, Erik Goldstein in Richard Langhorne (2002) *Guide to international relations and diplomacy*. Continuum International Publishing Group, London.
25. Gaddis, John Lewis (2005) Grand Strategy in the Second Term. *Foreign Affairs* 84 (1): 2–9.

26. Gaddis, John Lewis (1982) *Strategies of Containment – A critical appraisal of postwar American National Security Policy*. Oxford University Press, New York.
27. George, Alexander L. (1999) Domestic constraints on regime change in U. S. foreign policy: the need for policy legitimacy. V John G. Ikenberry (ur.) *American Foreign Policy: Theoretical essays*. Harper Collins College Publishers, New York. 351–56.
28. George, Alexander L. in Richard Smoke (1974) *Deterrence in American foreign policy; theory and practice*. Columbia University Press. New York.
29. Greve, Patricia (2004) Neoconservative ideas and foreign policy in administration of George W. Bush: a German view. *AICGS Advisor* (23. januar), [Http://www.aicgs.org/c/greveengl.shtml](http://www.aicgs.org/c/greveengl.shtml) (13. 3. 2004).
30. Grimmett, Richard F. (1999) *Foreign Policy Roles of the President and Congress*. CRS Report to Congress. [Http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/pres/fpolicy.htm](http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/pres/fpolicy.htm) (11. 02. 2006).
31. Grizold, Anton in Bogomil Ferfila (2000) *Varnostne politike velesil*. FDV, Ljubljana.
32. Guzzini, Stefano (2002) Foreign policy without diplomacy: The Bush administration at the crossroads. *International Relations* 16 (2): 291–97.
33. Hagel, Chuck (2004) A Republican Foreign Policy. *Foreign Affairs* 83 (4): 64–75.
34. Hart, Gary W. (2004) Conceiving a Grand Strategy. *Harvard International Review* 26 (3): 78–81.
35. Haass, Richard N. (1995) Paradigm lost. *Foreign Affairs* 74 (1). [Http://www.foreignaffairs.org/19950101faessay5016/richard-n-haass/paradigm-lost.html](http://www.foreignaffairs.org/19950101faessay5016/richard-n-haass/paradigm-lost.html) (28. 8. 2006).
36. Heisbourg, François (2003) A work in progress: The Bush Doctrine and its consequences. *The Washington Quarterly* 26 (2): 75–88.
37. Hermann, Margaret G. in Thomas Preston (1998) *Presidents, Leadership Style and the Advisory Process*. V Wittkopf, Eugene R. in James M. McCormick (ur.) *The domestic sources of American foreign policy: Insights and evidence*. Rowman & Littlefield publishers Inc. Lunham. 351–68.
38. Hirsh, Michael (2002) Bush and the World. *Foreign Affairs* 81 (5): 18–43.

39. Holsti, K. J. (1974) *International politics – a framework for analysis*. Prentice-Hall International, Inc., London.
40. Holsti, Ole R. (1999) *Models of International Relations and Foreign Policy*. V Ikenberry, John G. (ur.) *American Foreign Policy: Theoretical essays*. Harper Collins College Publishers, New York. 37–63.
41. Hudson, Valerie M. (2005) Foreign policy analysis: Actor – specific theory and the ground for international relations. *Foreign Policy Analysis* 1 (1): 1–30.
42. Hudson, Valerie M., Christopher Vore (1995) Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review* 39 (2): 209–39.
43. Ikenberry, John G. (1999) *American Foreign Policy: Theoretical essays*. Harper Collins College Publishers, New York.
44. Ikenberry, John G. (2004) The end of neo-conservative moment. *Survival* 46 (1): 7–22.
45. Johnson, Loch K. in Karl F. Inderfurth (2004) *The evolving role of the national security adviser: from Executive Secretary to activist counselor*. White House Studies.
[Http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0KVD/is_3_4/ai_n11850228](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0KVD/is_3_4/ai_n11850228) (28. 02. 2006).
46. Kegan, Robert (2003) *Of Paradise and Power – America and Europe in the new world order*. Alfred A. Knopf, New York.
47. Kegan, Robert (2005) A Matter of Record. *Foreign Affairs* 84 (1): 170–74.
48. Kegley, Charles W. Jr. in Eugene R. Wittkopf (1996) *American Foreign Policy – Pattern and Process*. St. Martin's Press, New York.
49. Kennan, George F. (1987) Containment Then and Now. *Foreign Affairs* 65 (4): 885–90.
50. Kennan, George F. (1947) The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs* (julij 1947). [Http://www.foreignaffairs.org/19470701faessay25403/x/the-sources-of-soviet-conduct.html](http://www.foreignaffairs.org/19470701faessay25403/x/the-sources-of-soviet-conduct.html) (6. 5. 2006).
51. Kissinger, Henry (1994) *Diplomacy*. Simon & Schuster, New York.
52. Krasner, Stephen D. (1999) Policy making in a week state. V Ikenberry, John G. (ur.) *American Foreign Policy: Theoretical essays*. Harper Collins College Publishers, New York. 256–75.
53. Leffler, Melvyn P. (2004) Bush's Foreign Policy. *Foreign Affairs* 144 (5): 22–28.

54. Lubi, Darko (1999) *Jedrsko širjenje po Hladni vojni*. Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana.
55. Marshall, Joshua Micah (2003) Remaking the World: Bush and the Neoconservatives. *Foreign Affairs* 82 (6): 142–48.
56. Marshall, Bryan W. in Richard L. Pacelle Jr. (2005) Revisiting the two presidencies; the strategic use of executive orders. *American Politics Research* 33 (1): 81–105.
57. Mintz, Alex (2004) How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective. *Journal of Conflict Resolution* 48 (1): 3–13.
58. Mintz, Alex, Nehemia Geva, Steven B. Redd, Amy Carnes (1997) The effect of dynamic and static choice sets on political decision making: An analysis using the decision board platform. *The American Political Science Review* 91 (3): 553–66.
59. Moravcsik, Andrew (1997) Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51 (4): 513–53.
60. Morgenthau, Hans (1961) Power and ideology in International politics. V James N. Rosenau (ur.) *International Politics and Foreign Policy: A reader in research and theory*. The Free Press of Glencoe, Inc. New York. 170–77.
61. *National Security Council* (ND). [Http://www.whitehouse.gov/ncs](http://www.whitehouse.gov/ncs) (11. 2. 2006).
62. Nottberg, Tyler (2006) *Once and Future Policy Planning: Solarium for Today*. The Eisenhower Institute, Washington. [Http://www.eisenhowerinstitute.org/programs/livinghistory/solarium.htm](http://www.eisenhowerinstitute.org/programs/livinghistory/solarium.htm) (15. 4. 2006).
63. Nye, Joseph S. Jr. (1984) Can America manage its soviet policy? *Foreign affairs* 62 (4): 857–76.
64. Nye, Joseph S. Jr. (2002) *The paradox of American power: why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford University Press, New York.
65. O'Hanlon, Michael E., Susan E. Rice in James B. Steinberg (2002) The New National Security Strategy and Preemption. *Policy Brief #113*, the Brookings Institution, Washington D. C.
66. Otte, T. G. (2001) Kissinger. V G. R. Berridge, Maurice Kees-Soper in T. G. Otte (ur.) *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*. Palgrave, New York. 181–210.

67. *Outline of U. S. Government* (ND).
[Http://usinfo.state.gov/products/pubs/outusgov/ch3.htm](http://usinfo.state.gov/products/pubs/outusgov/ch3.htm) (11. 2. 2006).
68. *Oxfam* (ND). [Http://www.oxfam.org](http://www.oxfam.org) (28. 8. 2006).
69. Perry, William J. (2002) The new security mantra: Prevention, Deterrence, Defense. V Rose, Gideon in James F. Hoge Jr. (ur.) *How did this happen? Terrorism and the new war*. Public Affairs, New York. 225–40.
70. Peterson, Susan, Michael J. Tierney in Daniel Maliniak (2005) Inside the ivory tower. *Foreign Policy* (nov./dec.): 58–64.
71. Porter, Keith (ND/a) An Overview of How America Relates to the World: Who Makes U. S. Foreign Policy? *Globalization Issues*.
[Http://globalization.about.com/od/usforeignpolicy/a/whomakesforpol.htm](http://globalization.about.com/od/usforeignpolicy/a/whomakesforpol.htm) (11. 2. 2006).
72. Porter, Keith (ND/b) An Overview of How America Relates to the World: Department Organization. *Globalization Issues*.
[Http://globalization.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?zi=1/XJ&sdn=globalization&zu=http%3A%2F%2Fwww.state.gov%2Fr%2Fpa%2Fei%2Frfs%2Fdos%2F436.htm](http://globalization.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?zi=1/XJ&sdn=globalization&zu=http%3A%2F%2Fwww.state.gov%2Fr%2Fpa%2Fei%2Frfs%2Fdos%2F436.htm) (11. 2. 2006).
73. Porter, Keith (ND/c) An Overview of How America Relates to the World: The Role of the Congress. *Globalization Issues*.
[Http://globalization.about.com/od/usforeignpolicy/a/congress.htm](http://globalization.about.com/od/usforeignpolicy/a/congress.htm) (11. 2. 2006).
74. Porter, Keith (ND/d) An Overview of How America Relates to the World: The Role of State and Local Governments. *Globalization Issues*.
[Http://globalization.about.com/od/usforeignpolicy/a/statelocal.htm](http://globalization.about.com/od/usforeignpolicy/a/statelocal.htm) (11. 2. 2006).
75. Porter, Keith (ND/e) An Overview of How America Relates to the World: The Role of Think Tanks and NGOs. *Globalization Issues*.
[Http://globalization.about.com/od/usforeignpolicy/a/thinkngo.htm](http://globalization.about.com/od/usforeignpolicy/a/thinkngo.htm) (11. 2. 2006).
76. Powell, Collin L. (2004) A Strategy of Partnerships. *Foreign Affairs* 83 (1): 22–41.
77. Putnam, Robert D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. *International Organizations* 42 (3): 426–60.
78. *RAND* (ND). [Http://www.rand.org](http://www.rand.org) (28. 8. 2006).
79. Russett, Bruce in Harvey Starr (1996) *Svetovna politika – Izbira možnosti*. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.

80. Sarkesian, Sam C., John Allen Williams in Stephen J. Cimbala (2002) *U. S. National security: Policy makers, processes and politics*. 3. izdaja. Lynne Rienner Publishers, London.
81. Schrodt, Philip A. (1993) *Event Data in Foreign Policy Analysis*. Department of Political Science, University of Kansas. [Http://www.ku.edu/~keds/papers.dir/Haney.pdf](http://www.ku.edu/~keds/papers.dir/Haney.pdf) (20. 1. 2006).
82. Skilmore David in Valerie M. Hudson (ur.) (1993) *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder, CO: Westview Press.
83. Snyder, Richard C. (1961) Game Theory and the Analysis of Political Behavior. V James N. Rosenau (ur.) *International Politics and Foreign Policy: A reader in research and theory*. The Free Press of Glencoe, Inc. New York. 381–90.
84. Snyder, Richard C., H. W. Buck in Burton Sapin (1961) The Decision-Making Approach to the Study of International Politics. V James N. Rosenau (ur.) *International Politics and Foreign Policy: A reader in research and theory*. The Free Press of Glencoe, Inc. New York. 186–92.
85. Sondermann, Fred A. (1961) The linkage between Foreign Policy and International Politics. V James N. Rosenau (ur.) *International Politics and Foreign Policy: A reader in research and theory*. The Free Press of Glencoe, Inc. New York. 8–17.
86. Spanier, John in Eric M. Uslaner (1974) *How American foreign policy is made*. Praeger publishers. New York.
87. Speiner, John in Steven W. Hook (1995) *American foreign policy since World War II*. 13. izdaja. Congressional Quarterly Inc. Washington D. C.
88. *The Carnegie Endowment for International Peace* (ND). [Http://www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org) (28. 8. 2006).
89. *The Center for American Progress* (ND). [Http://www.americanprogress.org](http://www.americanprogress.org) (28. 8. 2006).
90. *The Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University* (ND). [Http://www.hoover.org](http://www.hoover.org) (28. 8. 2006).
91. *The United Nations Association of the United States of America* (ND). [Http://www.unausa.org](http://www.unausa.org) (28. 8. 2006).

92. Wayne, Stephen J. (2000) *The Multiple Influences on U. S. Foreign Policy-making*. [Http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51wayn.htm](http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51wayn.htm) (11. 2. 2006).
93. Waever, Ole (1996) *Discourse analysis as foreign policy theory: The case of Germany and Europe*. Center for German and European Studies, University of California at Berkeley. [Http://www.ciaonet.org/wps/wao01/](http://www.ciaonet.org/wps/wao01/) (12. 1. 2006).
94. Weldes, Jutta (1999) *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
95. Wittkopf, Eugene R. in Christopher M. Jones (1999) *The Future of American Foreign Policy*. 3. izdaja, Worth Publishers. New York.
96. Wittkopf, Eugene R. in James M. McCormick (1998) *The domestic sources of American foreign policy: Insights and evidence*. Rowman & Littlefield publishers Inc., Lunham.
97. *World Affairs Council of America* (ND). [Http://www.worldaffairsCouncils.org](http://www.worldaffairsCouncils.org) (28. 8. 2006).

Priloge:

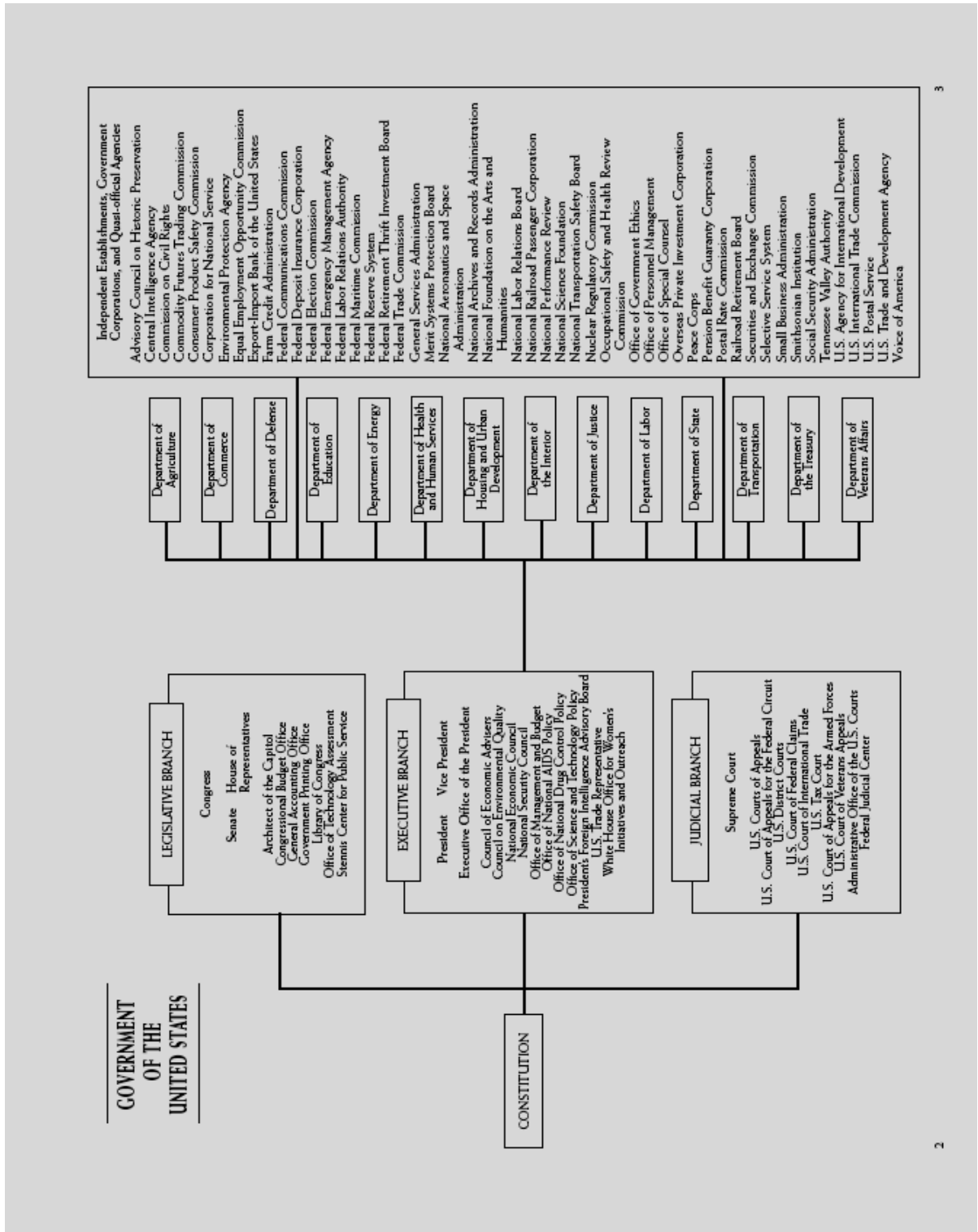
Priloga A: Organizacijska shema – *Department of State*.

Priloga B: Organizacijska shema – *Government of the United States*.

Priloga C: Sestava administracij – *Administracije Združenih držav Amerike po 2. svetovni vojni*.

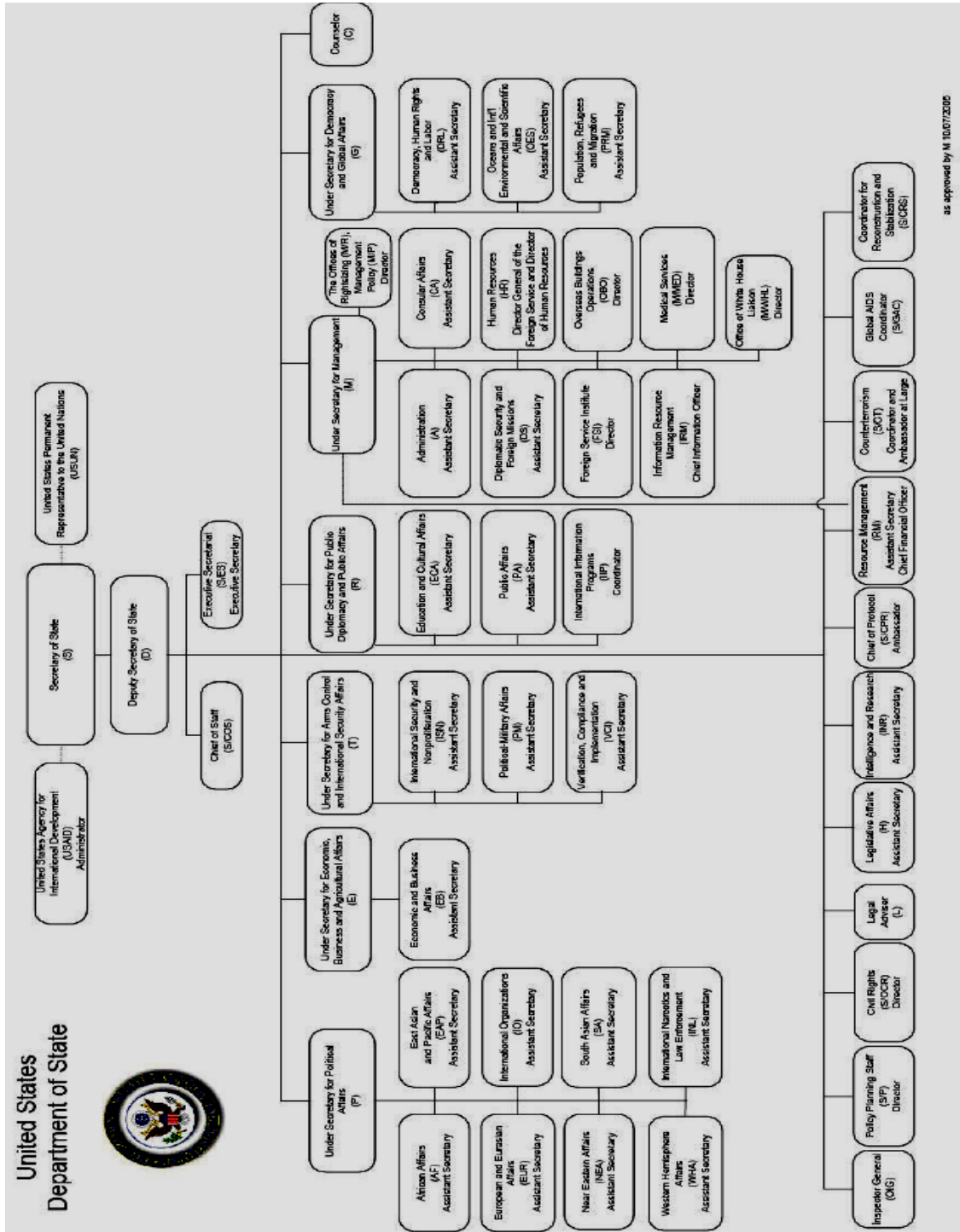
7. PRILOGE

Priloga 1



Vir: Organizacijska shema – Government of the United States: <http://usinfo.state.gov/products/pubs/outusgov/govchart.pdf>

Priloga 2



as approved by M 1007/2006

Vir: Organizacijska shema – Department of State:
<http://www...state.gov./documents/organization/54806.pdf>

Priloga C

Administracije Združenih držav Amerike po 2. svetovni vojni				
Obdobje	Predsednik	Minister za zunanje zadeve	Minister za obrambo	Svetovalec za nacionalno varnost
1945 – 1953	Harry Truman	Edward Stettinius (1944 – 1945) James Byrnes (1945 – 1947) George Marshall (1947 – 1949) Dean Acheson (1949 – 1953)	James Forrestal (1947 - 1949) Louis Johnson (1949 – 1950) George Marshall (1950 – 1951) Robert Lovett (1951 - 1953)	
1953 – 1961	Dwight Eisenhower	John Dulles (1953 – 1959) Christian Herter (1959 – 1961)	Charles Wilson (1953 - 1957) Neil McElroy (1957 - 1959) Thomas Gates (1959 - 1961)	Robert Cutler (1953 - 1955, 1957 - 1958) Dillon Anderson (1955 - 1956) William Jackson (1956) Gordon Gray (1958 - 1961)
1961 – 1963	John Kennedy	Dean Rusk (1961 -	Robert McNamara (1961 -	McGeorge Bundy (1961 -
1963 – 1969	Lyndon Johnson	Dean Rusk - 1969)	Robert McNamara - 1968) Clark Clifford (1968 - 1969)	McGeorge Bundy - 1966) W. W. Rostow (1966 - 1969)
1969 – 1974	Richard Nixon	William Rogers (1969 – 1973) Henry Kissinger (1973-	Melvin Laird (1969 - 1973) Elliot Richardson (1973 - 1973) James Schlesinger (1973 -	Henry Kissinger (1969 -
1974 – 1977	Gerald Ford	Henry Kissinger -1977)	James Schlesinger - 1975) Donald Rumsfeld (1975 - 1977)	Henry Kissinger - 1974) Brent Scowcroft (1974 - 1977)
1977 – 1981	Jimmy Carter	Cyrus Vance (1977 – 1980) Edmund Muskie (1980 – 1981)	Harold Brown (1977 - 1981)	Zbigniew Brzezinski (1977 - 1981)
1981 – 1989	Ronald Reagan	Alexander Haig (1981 – 1982) George Shultz (1982 – 1989)	Caspar Weinberger (1981 - 1987) Frank Carlucci (1987 - 1989)	Richard Allen (1981 - 1982) William Clark (1982 – 1983) Robert McFarlane (1983 - 1985) John Poindexter (1985 – 1986) Frank Carlucci (1986 - 1987) Colin Powel (1987 – 1989)
1989 – 1993	George Bush	James Baker (1989 – 1992) Lawrence Eagleburger (1992 – 1993)	Richard Chaney (1989 - 1993)	Brent Scowcroft (1989 – 1993)
1993 – 2001	Bill Clinton	Warren Christopher (1993 – 1997) Madeline Albright (1997 – 2001)	Les Aspin (1993 - 1994) William Perry (1994 - 1997) William Cohen (1997 - 2001)	Anthony Lake (1993 - 1997) Sandy Berger (1997 - 2001)
2001 –	George W. Bush	Colin Powell (2001 – 2005) Condoleezza Rice (2005 -)	Donald Rumsfeld (2001 -)	Condoleezza Rice (2001 - 2005) Stephen Hadley (2005 -)

Administracije Združenih držav Amerike po 2. svetovni vojni. V Speiner, John in Steven W. Hook (1995) *American foreign policy since World War II*. 13. izdaja. Congressional Quarterly Inc., Washington D. C.