

DUŠKO RADOSAVLJEVIĆ
Fakultet za pravne i poslovne studije
Novi Sad

UDK 327(5/9):321.01
Monografska studija
Primljen: 5.12.2010
Odobren: 25.1.2011

ASTERIONOVA KUĆA*: AMERIČKO PREDSEDNIŠTVO I SPOLJNA POLITIKA DO PADA KOMUNIZMA

Sažetak: Američko predsedništvo, kao najistaknutiji segment u sistemu podelje vlasti, i njegov uticaj na spoljnu i bezbedonosnu politiku, kao i neke uticajne doktrine i interesni centri, predmet su analize ovoga rada. Funkcija predsedništva je postala dominantna politička institucija u tripartitnom sistemu vlasti. Mnogobrojni autori ga smatraju najvažnijim političkim centrom, ne samo SAD-a, nego i najmoćnijim političkim centrom modernog sveta. Snažna institucija modernog predsedništva je većim delom produkt XX veka; počevši od vladavine F. D. Ruzvelta, 30.-ih godina XX veka, dok je pre toga predsedništvo bilo, osim nekoliko izuzetaka, omeđeno medisonskim sistemom kočnica i ravnoteža i političko-ekonomskim sistemom, koji je veći delom vrline ograničene vlasti.

Moderno predsedništvo je dinamična ustanova koja vrši raznovrsne poslove i ima niz ovlašćenja, gde se ističu izvršna kancelarija predsednika, kao i uvećana nacionalna birokratija, uvedene u okvire vlade, od strane predsednika i Kongresa, tokom Nju Dila. Proširile su se usled potreba Drugog svetskog rata i mnogobrojnih novih politika i programa američkog društva i imaju veliki uticaj na donošenje odluka iz ovih oblasti. Međutim, pitanja spoljnih odnosa i odbrane SAD, ostaju ekskluzivno pravo i zabran predsednika SAD, sa svim mogućnostima da iskaže svoju inventivnost, energiju i svoj politički program.

Ključne reči: Predsedništvo, doktrine, spoljni odnosi, odbrana.

* Za naslov našeg rada smo uzeli ime čuvene pripovetke Horhe Luis Borhesa, u kojoj se govori o beskonačno mnogo vrata/ulaza koja ta kuća ima, vrlo slično situaciji sa mnogobrojnim čimnicima, koji utiču na formiranje američke spoljne politike, kao i na predsednika SAD, stanara Bele kuće. Veliku zahvalnost za pomoć koju su mi pružali za ovaj tekst dugujem svojim prijateljima - Snežani Kresoji, Ivani Marić, Nikolini Matijević i Radivoju Jovoviću.

„Jedinstvenost SAD-a čini to što one, zbog svoje globalne prisutnosti i razvoja svoje moći, drukčije od svih nacionalnih država mogu polagati pravo na neku vrstu eksterne suverenosti i monopol odlučivanja na koje, u slučaju sukoba, ne mogu ozbiljno utjecati ograničenja i nadnacionalna pravila koja važe za ostale države.”

(Claus Offe)

Predgovor

Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država¹ je jedan od najproučavanijih i najviše oponašanih sistema u istoriji političke misli i praktične politike. Zanimljiv je ne samo onima koji traže inspiraciju ili empirijsku bazu za analize, nego i onima koji traže model poretka koji bi mogao da održi stabilnost i postojeću ravnotežu sila. Zanimljiv je, osim toga, i onima koji traže mogućnost za apsorbovanje novih zahteva za promenama i preraspodelom dobara i moći unutar određenih okvira. Uglavnom shvaćen i tretiran kao paradigma zapadne demokratije, američki politički sistem je imao zanimljivu i bogatu istoriju, tokom koje su se razvile tri značajne institucionalne forme moći: Kongres, predsedništvo i Vrhovni sud. Američki ustav je zasnovan, po prvi put u istoriji politike, na podeli moći. Umesto koncentracije vlasti na jednu instituciju, Očevi osnivači su izabrali da podelu vlast na tri grane – zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Ustav SAD je tako institucionalizovao konflikt, koji je u samom središtu američkog političkog poretka. Cilj ovog rada je da se osvetli i nanovo ukaže na određene mehanizme povezane sa ulogom američkog predsedništva u spoljnoj politici.

I Opšte naznake položaja američkog predsedništva

Američko predsedništvo² je postala dominantna politička institucija u tripartitnom sistemu nacionalne vlasti. Mnogi posmatrači ga smatraju najvažnijim političkim centrom, ne samo unutar Sjedinjenih Američkih Država, već i mnogih drugih, posebno razvijenih država. Snažna institucija modernog

¹ Upućujemo na kraći izbor literature objavljene kod nas: N. Pašić. 1981. UPOREDNI POLITIČKI SISTEMI, Beograd; M. Jovičić. 1984. VELIKI USTAVNI SISTEMI – Elementi za jedno uporedno ustavno pravo, Beograd; F. Lovo. 1999. VELIKE SAVREMENE DEMOKRATIJE, Novi Sad; D. Radosavljević. 2006. SAVREMENI POLITIČKI I PRAVNI SISTEMI, Novi Sad; V. Vasović. 2008. SAVREMENE DEMOKRATIJE, Tom I, Beograd. Takođe upućujemo i na: J. Hartmann. 2006. POLITIČKI SUSTAVI VELIKE BRITANIJE, SAD I FRANCUSKE – parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti, Zagreb

² Vidi: B. Špadijer. 1980. SAVREMENO PREDSEDNIŠTVO U POLITIČKOM SISTEMU SAD, Beograd

predsedništva je većim delom produkt XX veka, počevši od dugotrajne i efikasne vladavine **Frenklina Delano Ruzvelta**.³ Ranije predsedništvo je bilo, osim nekoliko izuzetaka, omeđeno medisonskim sistemom kočnica i ravnoteža i političko-ekonomskim sistemom, koji je veličao vrline ograničene vlasti.

Moderno predsedništvo je dinamična ustanova koja vrši raznovrsne poslove i ima niz ovlašćenja, koje Očevi osnivači i raniji vršioci vlasti nisu mogli predvideti. Današnje predsedništvo (predsednik i njegova administracija) je samo po sebi veliki broj specijalizovanih agencija i organizacionih uprava sa stotinama zaposlenih. Ono obuhvata znatan deo nacionalne birokratije, sa više desetina izvršnih ureda, kao i mnogobrojnih agencija. Izvršna kancelarija predsednika, kao i ova uvećana nacionalna birokratija, uvedene su u okviru vlade, od strane predsednika i Kongresa, tokom Nju Dila. Proširile su se usled potreba Drugog svetskog rata i kasnijih mnogobrojnih novih politika i programa američkog društva.

Američko predsedništvo funkcioniše pod ograničenjem kabineta, čiji članovi često dobijaju političku podršku, kao i određene uticaje, sa različitih strana. Ono takođe deluje pod ograničenjem birokratije, čiji zvaničnici imaju i koriste mogućnost protivljenja predsedničkim direktivama; pod ograničenjem decentralizovanog i nepokornog Kongresa, političkih partija u rastu i opadanju, kao i političkih procesa u kojima su partijski čelnici, televizija i drugi mediji, glavni faktori u razvijanju strategije predsedničke moći. Ova ograničenja predstavljaju značajne izazove za predsednika kao ličnost i njegove pregovaračke veštine. Predsednik mora ublažiti razlike u ciljevima političkih strategija, kako domaćih tako i stranih.

II Američko predsedništvo i spoljna politika

Spoljna politika Sjedinjenih Američkih Država definiše odnos nacije prema ostalim zemljama sveta: priznavanje ili nepriznavanje, trgovina ili embargo, pružanje strane pomoći ili ne, mir ili rat. Sve su ovo delovi strukture spoljne politike i spoljnih odnosa.

U članu 1, odeljak 10 Ustava SAD, jasno stoji da je spoljna politika isključivo u nadležnosti federalnog nivoa. Član 2, u odeljcima 2 i 3 obezbeđuje predsedniku spoljno-političku moć. U odeljku 2 između ostalog stoji da je predsednik vrhovni zapovednik vojske i mornarice SAD. Dok Kongres zadržava pravo da objavi rat, predsednička kontrola vojnog aparata je moćno oružje u spoljnoj politici, posebno kada je nacionalna sigurnost u pitanju. U

³ F. D. Ruzvelt je biran za predsednika SAD četiri puta; na tom položaju je bio od 1933. do svoje smrti u aprilu 1944. godine.

Odeljku 2, takođe stoji, da predsednik ima pravo, uz mišljenje i pristanak Senata, da sklapa međunarodne ugovore, pod uslovom da dve trećine prisutnih senatora da svoju saglasnost. Ovim ovlašćenjem, predsednik postaje faktički šef diplomatije, obično sazivajući Senat samo pri završnom činu ratifikacije. Kao treće, u odeljku 2 stoji da on određuje i, uz mišljenje i pristanak Senata, imenuje ambasadore. Ovde ponovo Senat mora dati savet i pristanak, ili izraziti neodobranje. Ipak, jednom potvrđen, svaki ambasador postaje predsednikov glavni predstavnik u zemlji u kojoj je na položaju.

Konačno, u članu 2, odeljku 3 stoji da predsednik prima ambasadore i druge diplomatske predstavnike. Stoga je predsedniku data moć da primi predstavnike drugih zemalja i da time prizna ili, da odbijanjem učini tu osobu i, u njenoj ličnosti, zemlju koju predstavlja nepoželjnom - *persona non grata* u američkim spoljnim odnosima. Iako neki posmatrači pridaju malo značaja moći predsednikovog priznavanja, priznavanje SSSR-a od strane predsednika Frenklina D. Ruzvelta, 1933. godine, Izraela 1948. godine, od strane predsednika **Harija Trumana** i Narodne republike Kine 1979. godine, od strane predsednika **Džimija Kartera**, bile su značajne odluke koje su imale ozbiljne posledice po politički pravac, kako priznatih nacija, tako i SAD.

Tokom godina, spoljnopolitička ovlašćenja nacionalne vlasti utvrđivana prema precedentu, federalnim sudovima i odredbama, donetim od strane samog Kongresa, sada su najvećim delom u nadležnosti predsednika. Deo borbe za spoljnopolitička ovlašćenja se ne shvata kao jednostavni sukob nadležnosti predsednika i Kongresa, nego i kao kompleksnije pitanje, da li primat nad spoljnom politikom pripada, s jedne strane Stejt departmentu (ministarstvu spoljnih poslova) nasuprot Sekretarijatu (ministarstvu) odbrane, odnosno, Državnom sekretaru, kao šefu Stejt departmenta, nasuprot Savetniku za nacionalnu bezbednost, sa druge strane. Ukratko, predsednikov problemi u spoljnoj politici mogu se okarakterisati kao upravljački. Sa pitanjem upravljanja suočila se većina skorašnjih predsednika.

Harland Klivland je napisao da je američka spoljna politika reaktivna,⁴ da je retko potaknuta aktivnošću predsednika SAD. Ljudi, a ne njihove vođe, pisao je Klivland, stvaraju politike. Spoljna politika se stoga razvija kao konsenzus građana, kodifikovana je od strane eksperata i obznanjena od strane političkih lidera, uključujući predsednika. Idući dalje, Klivland je napisao „*Politiku naroda*”, određenu vrstu predloga, za koje je verovao da će ih političari, šira javnost i američki građani prihvatiti. Neki od ovih predloga su: „*1. Zalažemo se za prava ljudi pa ćemo i nastaviti da se zalažemo za slobodu za sve;*

⁴ H. Cleveland. 1986. COHERENCE AND CONSULTATION: The President as Manager of American Foreign Policy, Washington, D.C.

2. *Želimo da idemo u korak sa svetom, stoga ne želimo da nas ucenjuju beznačajni diktatori;*
3. *Spremni smo da razmestimo naše oružane snage u određene oblasti radi kratkih i odlučnih operacija, ali nismo spremni na to da se zadržavamo onoliko dugo koliko samo se zadržali u Vijetnamu;*
4. *Odlučni smo da ostanemo najveća svetska sila i održavamo snažnu vojsku;*
5. *Drago nam je da se slažemo sa Kinom – oni su druga vrsta komunista – štaviše, oni predstavljaju četvrtinu svetske populacije;*
6. *Opstanak Izraela na Srednjem istoku je imperativ i mi se nadamo da će Arapi i Izraelci sklopiti trajni mir – SAD će pomoći u ovom procesu, ali u osnovi je sve na uključenim stranama;*
7. *Želimo vladavinu većine u Južnoj Africi ali želimo mirnu promenu – nismo sigurni kojim ćemo sredstvima ovo postići;*
8. *Želimo poštenu i slobodnu trgovinu, ali brinemo što ne možemo da prodamo dovoljno naših proizvoda strancima kako bismo platili za proizvode koje kupujemo od njih.”⁵*

Predsednik, koji je odgovoran za spoljne odnose, snosi glavnu odgovornost da „*nanjuši*” politiku naroda, kao i da od nje napravi koherentnu celinu. Osim ovoga, Klivland vidi upravljanje spoljnom politikom kao vežbu u politici pristanka. Predsednikov posao je da obezbedi pristanak, i sastoji se od konsultovanja velikog broja suverenih političkih igrača na nacionalnom nivou. Koherentnost i konsultacija, Klivland smatra, jesu osnovni elementi koji će omogućiti održivu spoljnu politiku Amerike.

II 1. Predsedništvo i ostali spoljnopolitički akteri

Vrlo često je pisano da SAD ima jednog predsednika, sa dva predsedništva, i to, jednog predsednika za domaća pitanja, a drugog za pitanja odbrane i spoljne politike. Posle Drugog svetskog rata, predsednici imaju veći uticaj na kontrolu nacionalne odbrane i spoljne politike nego unutrašnje politike. Šta to znači? Predsednikov uobičajeni problem sa unutrašnjom politikom jeste, da dobije podršku Kongresa za programe koji njemu pogoduju. Nasuprot tome, u spoljnim poslovima, gotovo uvek može dobiti podršku za planove za koje misli da će zaštititi naciju, ali je problem, kako naći održivu politiku. Pošto se postojeća unutrašnja politika menja malim koracima, predsednik relativno lako može napraviti manje promene. Doduše, iako svaki predsednik

⁵ H. Cleveland. 1986. COHERENCE AND CONSULTATION: The President as Manager of American Foreign Policy, Washington, D.C.

D. Radosavljević, Asterionova kuća: američko predsedništvo i spoljna politika...

zna da podržava stranu pomoć i NATO, spoljašnji svet se menja mnogo brže nego nacija iznutra – predsednici i njihove stranke nemaju unapred pripremljene stavove o, recimo, Albaniji, Ruandi, Istočnom Timoru, ili bivšoj Jugoslaviji. Svet je postao krajnje neukrotivo mesto, sa vrtlogom sila, koje ne možemo ili ne znamo kako da promenimo. U domenu spoljne politike nije bilo ni jednog velikog pitanja koje predsednici, kada su bili ozbiljni i odlučni, nisu rešili. Lista predsedničkih inicijativa i pobeda je impresivna:

- Ulazak u Ujedinjene nacije,
 - Maršalov plan,
 - NATO,
 - Trumanova doktrina,
 - Odluka da se drže po strani po pitanju Indokine 1954. godine, i da interвениšu 1960. godine,
 - Pomoć Poljskoj i Jugoslaviji,
 - Sporazum o zabrani testiranja nuklearnoj oružja,
 - Kolaps komunizma,
- i mnoge druge. Ozbiljne prepreke predsednicima u kontrolisanju spoljne politike su neobične i retke.

Tabela 1 pokazuje odluke Kongresa po pitanju predsedničkih predloga zakona od 1948.-1964. godine⁶. Može se zaključiti da su predsednici imali značajno bolje rezultate u spoljnopoličkim pitanjima, nego u pitanjima unutrašnje politike. Jasno je da su predsednici prevagnuli sa 70 % uspešno realizovanih inicijativa u odbrani i spoljnoj politici, u poređenju sa 40 % ostvarenja, u domaćoj sferi⁷.

Tabela 1 – Odluke kongresa o predsednički predlozima od 1948-1964. godine

| Odluka Kongresa | | | |
|--|---------------------|-------------------|----------------------|
| Oblast | Prihvaćeno % | Odbijeno % | Broj predloga |
| Domaća politika | 40,2 | 59,8 | 2.499 |
| Pitanja odbrane | 73,3 | 26,7 | 90 |
| Spoljna politika | 58,5 | 41,5 | 655 |
| Useljavanje, izbeglice | 13,2 | 86,0 | 129 |
| Međ. ugovori, međ. odnosi, Stejt department, zajmovi | 70,8 | 29,2 | 445 |

⁶ Congressional Quarterly Service. 1965. Congress and the Nation, 1945-1964, Washington, D.C.

⁷ Vidi posebno: Učešće Kongresa u donošenju odluka iz oblasti spoljne i politike odbrane u: J. A. Robinson, 1962. Congress and Foreign Policy-Making, Chicago

II 1a – Kongres kao spoljnopolički akter

Kongresmeni takođe vrše određenu vlast u spoljnopoličkim pitanjima. Međutim, oni u ovoj oblasti nisu ozbiljna konkurencija predsedniku, zato što se većim delom bave problemima domaće politike. Oni smatraju da njihov posao nije da određuju politiku odbrane i spoljnih poslova nacije. Jedan opsežan intervju sa članovima Senata otkrio je da oni ne žele, da ljudi poput njih, vode odbrambene strukture nacije. Osim nekoliko određenih konflikata unutar interesnog kruga oružanih snaga, koji pokazuju mogućnost i poželjnost direktne intervencije, Komitet oružanih snaga u realnosti više predstavlja neku vrstu komiteta nekretnina, koji se bave regionalnim ekonomskim posledicama lociranja vojnih objekata.

Moć Kongresa pokazuje tendenciju smanjenja uticaja u ovim oblastima, nakon okončanja Drugog svetskog rata. Čak su predsednici morali onemogućiti određene pokušaje članova Kongresa, da povećaju određene stavke u federalnom budžetu, vezane za pitanja odbrane. Nekolicina kongresmena, koji su eksperti u politici odbrane, figuriraju većim delom kao lobisti prema izvršnoj vlasti. Očigledno je, da je korisnije za ove eksperte iz Kongresa, da koriste svoje izvore, argumente i sugestije, kako bi bili saslušani od strane izvršne vlasti, te ostvarili određen uticaj na nju, nego da pokušaju da utiču na druge kongresmene. Zato su zbilja retke situacije gde se pokazuje uticaj Kongresa u ovoj oblasti – kao kuriozitet možemo navesti slučaj, odluku iz 1954. godine, da se ne interveniše u Indokini. Ovaj pokušaj je uspeo uspeo samo delimično, o čemu godine kasnijeg američkog neuspešnog angažovanja u oblasti Indokine bolno svedoče.

II 1b Stejt department

Moderni predsednici očekuju od Stejt departmenta da izvršava njihovu politiku. Stoga je **Džon F. Kenedi** smatrao Stejt department „*svojim*” resorom. Ali, Stejt department, posebno njegova specijalizovana Strana služba, je veoma profesionalna organizacija sa sopstvenim životom i inercijom. Ako se predsednik ne zalaže, njegove se privilegije mogu vremenom rasuti.

Predsednik je sam sve više nastojao i bivao kreator dnevne američke inostrane politike.⁸ Predsednik Kenedi je znao više o određenim oblastima, nego stariji zvaničnici Stejt departmenta, i verovatno im je predočio jednak broj problema, kao i oni njemu. Insistirao je da se radi po njegovim uputs-

⁸ Vidi više o ovome u paralelnom intervjuu sa nekadašnjim šefom Stejt departmenta, Henrijom Kisindžerom, i sadašnjom šeficom, Hilari Klinton, „*Diplomatija, pre ili posle rata*”, koji je vodi Džon Mičam, objavljen u NIN-u, 07. januara 2010. godine.

D. Radosavljević, Asterionova kuća: američko predsedništvo i spoljna politika...

tvima u Laosu. Uprkos protivljenju Stejt departmenta, Kenedi je sproveo svoju politiku po pitanju Konga. Da je Kenedi želeo veću inicijativu od Stejt departmenta, mogao je zameniti državnog sekretara, osobu koja nije dobijala posebnu podršku u Demokratskoj stranci, ili u Kongresu. Može biti da je Kenedi suviše snažno želeo da vodi svoju sopstvenu spoljnu politiku. Danas znamo da je jedina stvar koju Kenedi nije želeo da to bude čovek/žena, koji/a bi mu mogao/la biti rival na polju spoljne politike.

Bela kuća je uvek mogla dobiti bilo koju bitku sa stranom službom. Ipak, prestiž i znanje ove službe, ograničili su broj bitaka za koje bi bilo koji predsednik smatrao da su korisne. Kada je predsednik znao šta je želeo, to bi uglavnom i dobio.

II 1c – Posebne interesne grupe

Lakše je predstaviti mišljenja posebnih interesnih grupa, s obzirom na domaće probleme, zato što postoji stabilna struktura interesa, koja pokriva gotovo sve važne sadržaje. Interesi najamnog rada, farmera, konzervativaca, poslovnih ljudi, veterana, feminista i drugih socijalnih grupa, predstavljaju motive onda kada se uklapaju u predložene političke planove.

U spoljnopolitičkim pitanjima, struktura grupe od posebnog interesa je slaba i nestabilna, pre nego jaka. U mnogim pitanjima koja se tiču Albanije i Makedonije, na primer, teško je govoriti o dobro organizovanim grupama. Iako se male grupe javljaju s vremena na vreme, kako bi podržale i očuvale određene interese, one uglavnom nestanu kad se neposredan problem reši. Najjače grupe od posebnog interesa su većim delom etničke zajednice, čiji članovi imaju snažnu vezu sa prethodnom zemljom, kao na primer Poljska ili Kuba, pa su tako retko aktivni zajedno po pitanju nekog određenog problema. Ipak, njihov relativno mali broj ograničava njihov značaj za predsednike, usred mnogo važnijeg plana spoljne politike - kao što to neprekidna pomoć arapskim zemljama pokazuje. Neke etničke grupe se mogu sukobiti po pitanju američkog stava, kao što je to bilo prihvatanje linije razgraničenja na Odri i Nisi, koja je razdvajala Poljsku od bivše Istočne Nemačke (sada ponovo Nemačke).

II 1d – Vojska i vojna industrija

Kada se govori o participiranju vojske u kreiranju odbrambene politike, primećuje se njena zapanjujuća slabost. Bilo da se političke odluke tiču veličine oružanih snaga, izbora sistema oružja, budžeta odbrane ili njene podele u delove, vojska nije odnela preimućstvo. Od kraja Drugog svetskog rata, vojska nije bila u stanju da sopstvenim snagama postigne značajnije povećanja sredstava za svoje potrebe. Predsednici Hari Truman i **Dvajt Ajzenha-**

uer su procenjivali dohodak, odlučivali koliko mogu potrošiti na finansiranje problema proizašlih iz domaćih obaveza, a ostatak je bio dodeljen odbrani. Vrlo često je dolazilo do kontroverznih oblika saradnje između nekih vojnih i kongresnih grupa, koje su podržavale mnogo veće izdatke za potrebe armije, dok su predsednik i njegova administracija to odbijali.

Važna pitanja, kao što je veličina budžeta odbrane, izbor strateških programa i tome slično, bili su van ciljeva politike bilo koje kompanije. Preduzeća nemaju uticaj na takve odluke, iako nema mnogo dokaza da zapravo pokušavaju. Bez sumnje bi drastičan i nagao potez ka razoružanju naišao na protivljenje od strane industrijskih firmi drugih interesovanja. Ipak, nije do sada bilo perioda kada je bilo koji važan element u vladi smatrao da je razoružanje izvodljivo.

II 1e – Javnost

Uopšteno, šira javnost više zavisi od predsednika u spoljnoj, nego u unutrašnjoj politici. Dok mnogo ljudi zna za uticaj socijalne i medicinske zaštite ili poreza, malo njih zna za politiku u Bosni i/ili Albaniji. Stoga nije iznenađujuće da ljudi očekuju da predsednik aktivno deluje u pitanjima spoljne politike i nagrađuju ga poverenjem. Mnoge ankete pokazuju da popularnost predsednika raste nakon intervencija u kriznim vremenima, bilo da se radi o pogubnom Zalivu svinja ili uspešnom Persijskom zalivu. Odlučna akcija, kao što je bombardovanje Haiponga, rezultirala je oštrim, iako privremenim porastom popularnosti **Lindona Džonsona**. Događaji sa kraja XX i početka XXI veka, vezanih nažalost i za naše prostore, višestruko su potvrdili našu konstataciju.

II 2 Neke uticajne predsedničke doktrine XX veka

II 2a Vudro Vilsonova doktrina - „Učiniti svet sigurnim za demokratiju”

Teoretičari i eksperti mogu, raspravljaju i još će dugo raspravljati, o tome šta je motivisalo **Vudrou Vilsona** da povede SAD u Prvi svetski rat. Ipak, njegovo javno delovanje je bio jasan pokušaj da se objasni američko sudelovanje u oblasti univerzalnih prava i novog internacionalističkog poretka. Vilson je rekao da su SAD morale braniti sebe i pomoći u građenju sveta „sigurnog za demokratiju”, te pomoći prilikom samoodređenja svih ljudi. On se takođe nadao da će zameniti tajnu diplomatiju i balans politike moći javnim pregovorima i jednom internacionalnom organizacijom - Ligom naroda. U njegovoj doktrini ćemo se fokusirati na neke od 14 tačaka govora, uglavnom usmerene na Centralnoj i Istočnoj Evropu.

„6. Povlačenje sa celokupne ruske teritorije i takvo rešenje svih pitanja koja se tiču Rusije, koje će obezbediti najbolju i najslobodniju saradnju ostalih zemalja sveta, kako bi joj se obezbedila neometana prilika, koja neće biti ponižavajuća da samostalno odluči o svom vlastitom političkom razvoju i nacionalnoj politici i kako bi bila uverena u iskrenu dobrodošlicu u društvo slobodnih zemalja u okviru institucija koje sama izabere; i ne samo u dobrodošlicu, već i u svaku pomoć koja joj može biti neophodna ili koju može poželeti. Način na koji će bratske zemlje tretirati Rusiju u narednim mesecima, predstavljace probu njihove dobre volje, razumevanja njenih potreba, za razliku od njihovih vlastitih interesa, kao i njihovih inteligentnih i nesebičnih simpatija.

9. Ponovno prilagođavanje granica Italije treba da se izvrši duž jasno prepoznatljivih etničkih linija.

10. Narodima Austro-Ugarske, čije mesto među zemljama želimo da bude osigurano i očuvano, treba pružiti najslobodniju priliku za samostalan razvoj.

11. Rumunija, Srbija i Crna Gora treba da se povuku: okupirane teritorije treba da budu vraćene; Srbiji treba da se omogući slobodan i bezbedan izlaz na more; međusobni odnosi balkanskih država treba da se utvrde putem prijateljskog dogovora duž istorijski utvrđenih linija pripadnosti i nacionalnosti; treba da budu date međunarodne garancije za političku i ekonomsku nezavisnost i teritorijalni integritet balkanskih država.

12. Turskom delu sadašnje Otomanske Carevine treba garantovati siguran suverenitet, ali i drugim nacionalnostima, koje se sada nalaze pod turskom vlašću, treba osigurati stvarno bezbedan život i ničim neometanu mogućnost samostalnog razvoja, dok Dardaneli treba da budu trajno otvoreni za slobodan prolaz brodova i protok trgovine svih zemalja na osnovu međunarodnih garancija.

13. Treba da se uspostavi nezavisna država Poljska, koja treba da obuhvati teritorije nastanjene nesporno poljskim stanovništvom i treba joj omogućiti slobodan i bezbedan izlaz na more. Njena politička i ekonomska nezavisnost i teritorijalni integritet treba da bude garantovane na osnovu međunarodnog sporazuma.

14. Mora se osnovati opšte udruženje zemalja na osnovu konkretnih sporazuma u cilju davanja uzajamnih garancija o političkoj nezavisnosti i teritorijalnom integritetu kako velikih tako i malih država.”⁹

⁹ Vidi: H. S. Commager. 1963. DOCUMENTS OF AMERICAN HISTORY, 7th edition, New York

Vizije Vudrou Vilsona su bile i idealističke i internacionalističke. On nije odbacio samo cinični realizam i kolonijalizam starijih sila, nego i tradiciju izolacije američke republikanske politike. Nije uspeo da uvede SAD u Ligu naroda, ali su se pod njegovim vođstvom SAD potvrdile kao nezaobilazan činilac međunarodnih odnosa. Stoga, bez obzira na njegov lični neuspeh, ostaje činjenica da je njegova politika bila i ostala baza američke spoljne politike, te da je postala etalon mera za svaku spoljnu politiku njegovih naslednika u Beloj kući.

II 2b Osnove spoljne politike Harija Trumana

Hari Truman je bio 33. predsednik SAD. Kao iznenadni naslednik Frenklina D. Ruzvelta nije imao mnogo znanja o spoljnoj politici.¹⁰ Međutim, uspešno je priveo kraju Drugi svetski rat, doneo odluku da se bace atomske bombe na Hirošimu i Nagasaki, uspostavio temelje antikomunističke spoljne politike i vodio rat u Koreji.

Na ovom mestu ćemo navesti Trumanove stavove, fundamentalna uverenja, u Wilsonovom stilu, nakon povratka sa konferencije u Potsdamu:

„1. Ne težimo teritorijalnoj ekspanziji ili sebičnoj nadmoći. Nemamo planove za agresiju protiv bilo koje države, velike ili male. Nemamo ciljeva koji bi se sukobili sa mirnodopskim ciljevima bilo koje druge nacije.

2. Verujemo u krajnje vraćanje suverenih prava i samoupravljanja svim ljudima od kojih su isti oduzete silom.

3. Nećemo priznati teritorijalne izmene u bilo kojem prijateljskom delu sveta, osim ako nisu u saglasnosti sa slobodno izraženim željama uključenih naroda.

6. Nećemo priznati ni jednu vlast koja je silom ili putem strane vlasti nametnuta bilo kojoj naciji. U nekim slučajevima može biti nemoguće sprečiti nasilno nametanje takve vlasti. Ali SAD neće priznati takvu vlast.

9. Mi verujemo da nezavisne zemlje Zapadne hemisfere, bez mešanja sa strane, moraju raditi zajedno kao dobre komšije na rešavanju zajedničkih problema.

11. Nastavićemo da pomažemo slobodu izražavanja i veroispovesti u mirnodopskim delovima sveta.

12. Ubeđeni smo da očuvanje mira među nacijama zahteva organizaciju Ujedinjenih Nacija, sastavljenu od svih mirnodopskih nacija sveta koje su spremne da ako je potrebno udružene koriste silu kako bi osigurale mir.”¹¹

¹⁰ Poznato je da je F. D. Ruzvelt držao Harija Trumana daleko od značajnih informacija, tako da Truman nije znao za projekat izrade atomske bombe „Menhetn”, sve do trenutka dok nije postao predsednik SAD.

¹¹ Vidi: H. S. Commager. 1963. DOCUMENTS OF AMERICAN HISTORY, 7th edition, New York

Tako je govorio Truman 1945. godine. Nakon završetka rata, on je pokušao da produži Nju Dil svojega prethodnika F. D. Ruzvelta, koji je upotpunio mnogim reformama, nazvavši taj poduhvat Fer Dilom. Međutim, vrlo brzo je ova reforma, neizvesna kao i svaka reforma¹², zamenjena aktivnostima u vezi sa spoljnom politikom, koja je skoro u potpunosti počela da dominira njegovim predsedništvom.

II 2c Doktrina Džimija Kartera

Po **Zbignjevu Bžežinskom**¹³, Džimi Karter je značajno doprineo poboljšanju pozicije SAD, u procesu iznalaženja novog okvira za saradnju u sve turbulentnijem svetu, sedamdesetih godina XX veka, posle neslavne vladavine **Ričarda Niksona**¹⁴, te nakon krize nastale „*naftnim šokom*”. Karterov angažman je bio neprihvatljiv za mnogobrojne američke političare ustaljenog načina mišljenja i vođenja politike. Međutim, bez Karterove spoljne politike, opasnost od izolacije Amerike – sredinom sedamdesetih i ponovo sredinom osamdesetih – bila bi u još većem porastu. Neuspeh u krizi sa taocima, u iranskom zarobljeništvu, bio je osnov za gledište da je Karterova administracija bila neodlučna i nerada da potvrdi vojnu, političku i diplomatsku moć Amerike. Nakon što je Karter izgubio na izborima 1980. godine, čak su se i liberalne demokrate priključile konvencionalnom konsenzusu, da je Karterova spoljna politika bila previše moralistična i nedovoljno militaristička.

Džimi Karter je postavio sledeće ciljeve svoje, predsedničke spoljne politike:

1. Šira saradnja sa američkim ključnim saveznicima, i takođe sa novim regionalnim uticajima;
2. Obuhvatan i istinski uzajaman detant sa Sovjetskim Savezom, kao i bliži odnosi sa Istočnom Evropom;
3. Vojna sposobnost koja će biti dovoljna da podupre američke globalne interese u pogledu bezbednosti, pogotovo posredstvom adekvatnog strateškog odvratajućeg oružja; posredstvom očuvanja ravnoteže konvencionalnog oružja u Evropi i posredstvom razvoja brzog reagovanja globalne sile, za br-

¹² Nekadašnji lider SSSR-a i pokretač „perestrojke” i promena u istočnom bloku, Mihail Gorbačov, gorko zaključio: „Nema srećnih reformatora!”

¹³ Z. Brzezinski. 1983. POWER AND PRINCIPLE, New York; sam Bžežinski je bio kreator spoljne politike Džimija Kartera.

¹⁴ Vladavina Ričarda Niksona je ostala upamćena po velikom skandalu „Votergejt”, zbog čega je morao podneti ostavku na mesto predsednika; istovremeno je vodio spektakularnu spoljnu politiku, u kojoj je kruna bila poboljšanje odnosa sa NR Kinom. Prvi spoljno-politički „operativac” Niksonove administracije bio je Henri Kisindžer.

zo preraspoređivanje snaga u područjima koja su od centralnog značaja za SAD;

4. Uključenje SAD u sve bitne regionalne inicijative, posredstvom bliže saradnje sa Japanom i Kinom u Istočnoj Aziji; posredstvom saradnje sa politički umerenim državama u Africi; posredstvom zrelih i bilateralnih veza sa zemljama Latinske Amerike i posredstvom američkih napora za zadobijanje pozicije na Srednjem Istoku.
5. Razvoj konstruktivnih i kooperativnih rešenja za savremene globalne probleme, promocija otvorenije međunarodne trgovine, i prevencija težnji ka nuklearnoj proliferaciji.
6. Mobilizacija snažnije domaće podrške za spoljnu politiku, koja bi tu politiku dovela u vezu sa vrednostima i verovanjima koje američki narod duboko podržava.¹⁵

U celini posmatrano, ovi ciljevi su osmišljeni da oblikuju međunarodni sistem koji nije podređen hegemoniji jedne sile. Kao što smo već napomenuli, posle Karterovog poraza na izborima, njegova spoljna politika je ocenjena kao previše moralistička i nedovoljno militaristička. Ipak, mnogi politički eksperti misle da bi ovakvu politiku trebalo preispitati danas, posebno ako se ima u vidu karakter promena u Evropi¹⁶ i svetu, ostvarenih u zadnjoj deceniji XX veka.

II 2d Doktrina Ronalda Regana

Inspirisan intelektualnim učenjem neokonzervativaca, **Ronald Regan** je prihvatio globalnost kao kamen međaš svoje predsedničke inostrane politike. SAD su imale ogroman državni budžet i trgovinski deficit, ekonomski rast je bio spor, a podrška javnosti za Reganovo militarističku nadgradnju je gotovo iščezla. Reganova doktrina je za cilj imala da stvori ideološki ujedinjeni svet i pretpostavljala je da za američku bezbednost nije potrebno ništa manje od ovoga.

Debate o spoljnoj politici u Reganovoj eri su se često svodile na sukobe ideja o prirodi međunarodne politike. Da li SAD treba da pokušaju da spreče širenje komunizma? Kako, gde i kada SAD trebaju da se umešaju vojnom intervencijom? Šta SAD može sebi priuštiti da uradi u svetu? Na ovakva

¹⁵ Z. Brzezinski. 1983. POWER AND PRINCIPLE, Annex I, New York

¹⁶ Za vreme administracije Dž. Kartera, SAD su se izuzetno angažovale na održavanju Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS), današnjoj Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), krovnoj organizaciji ovoga tipa u Evropi; Helsinška „korpa ljudskih prava”, i insistiranje na istoj, pokazala se kao svojevrсни okidač za promene koje će se desiti u Istočnoj i Srednjoj Evropi 1989. godine.

D. Radosavljević, Asterionova kuća: američko predsedništvo i spoljna politika...

i slična pitanja, Reganova doktrina je nudila jednostavne odgovore. Prema istoj, komunistička ideologija *per se* je bila pretnja bezbednosti SAD. Dalje, neki intelektualci kao **Norman Podhorec** i **Irving Kristol**, istakli su da su SAD uhvaćene u ideološku borbu sa komunizmom, mnogo više nego u tradicionalno rivalstvo velike sile sa Sovjetskim Savezom. Zbog prihvaćanja takve pozicije, možemo zaključiti da je Reganova doktrina, usled izjednačavanja bezbednosti SAD sa ideološki kompatibilnim svetom, bila jedna od mnogih razrada klasičnih Vilsonovih stajališta.

III Umesto zaključka

Američka vlast je osnovana kako bi očuvala prava svih ljudi da su, po prirodi, jednaki, i to isključivo uz pristanak onih kojima se vlada. Tako nam kazuje Deklaracija nezavisnosti. Tokom XX veka, uloga predsedništva je enormno porasla. Predsednik SAD je označen kao najmoćnija osoba na svetu. Njegova moć je bazirana na predsedničkoj moći naredbe. Predsednik SAD može narediti primenu širokog spektra političkih planova, pogotovo kada se radi o spoljnoj politici ili odbrani. Svaki predsednik se može suočiti sa činjenicom da postoje mnoge prepreke u sprovođenju njegove vlasti, kao što su ustavna/nezavisna moć Kongresa i Vrhovnog suda, kao i neke druge, koje su manje formalne, ali ne manje restriktivne. Na prvom mestu je to birokratija, koja često služi kao kočnica predsedničkim inicijativama.

Navedene doktrine američkih predsednika, koje smo u kraćem obliku izneli, svedoče o vrlo visokom mišljenju koje vođe američke administracije, ali i cele nacije, imaju o ulozi svoje zemlje u međunarodnim odnosima.¹⁷ Iz takvog načina razmišljanja proizilaze i modaliteti rešavanja svetskih kriza, problema, nejasnih situacija, na jedini jedini mogući način – način kako to vidi američka administracija. U slučaju da je osoba, koja trenutno zaposeda Ovalni kabinet, verzirana za poslove spoljne politike i ima određen smer delovanja, američka spoljna politika će biti manje haotična, principijelnija, profesionalnija, sa punim angažovanjem partnera i šire međunarodne zajednice, neće probleme rešavati „lomljenjem preko kolena“, što onda rezultira poštovanjem i priznavanjem prava na prevenstvo SAD-u, u okviru demokratskih zasnovanih zemalja sveta. U drugom slučaju, kada se, što nije retkost u SAD, predsednik nedovoljno razume međunarodne odnose, rezultati bivaju dosta

¹⁷ Tako, mnoga istraživanja javnog mnjenja u SAD-u pokazuju vrlo visok stepen uverenosti građana SAD, da su temeljni politički dokumenti nacije – Deklaracija nezavisnosti i Ustav SAD, nešto najsavršenije što je ljudski um do sada stvorio!

problematični, izazivaju se konflikti sa „*zemljama zla*”, ali i sa zemljama tradicionalnim prijateljima i partnerima SAD, što ostavlja probleme kod kreiranja timske, efikasne i realne politike u sferi međunarodnih odnosa. Međutim, kako smo napomenuli, u unutrašnjoj politici, predsednik ima više stotina rivala¹⁸, „*dužu agendu*” za rešavanje, od koje mnogo više zavisi njegov, ali i reizbor članova Kongresa. Zato je ekskluzivno mesto njegovog predsedničkog položaja - domen spoljne politike. Kritikovani ili podržavani za svoje poteze u spoljnoj politici, koja je uvek kvalifikovana kao „*odbrana nacionalnih interesa i bezbednosti*”, predsednik sa velikom sigurnošću može biti siguran da ova oblast neće biti od (pre)velike važnosti kada „*njegovi dragi Amerikanci*”, zaokružuju ime na glasačkom listiću, „*prvog utorka, nakon prvog ponedeljka*”, svake četvrte, izborne godine. Spoljna politika SAD, i njeno sprovođenje od strane predsednika, mnogo veću važnost imaju za neke druge zemlje. Nažalost, one ne mogu da učestvuju u izboru predsednika jedine svetske super-sile.

Ukratko, u unutrašnjoj i spoljnoj politici, vreme za vođstvo je teško, posebno nakon završetka Hladnog rata. Moderno predsedništvo mora revitalizovati političke procese i ponovno uspostaviti nacionalni interes iznad regionalnih i interesa grupa od posebnog značaja. Idealno bi bilo da se ova работа isplanira i sprovodi sa ostalim akterima međunarodne zajednice i, posebno, Ujedinjenih nacija. Predsedništvo mora da uredi svoje institucije, da bi bile sposobne za efikasne uloge saradnje. Ovo je, naravno, lakše reći nego učiniti. Međutim, na to radu obavezuje položaj svetske super-sile. **Džon Adams** je pisao **Tomasu Džefersonu** – „*Slobodna vlada je složeni deo mašinerije, čija fina podešavanja opruga, točkova i tegova, još uvek nisu dovoljno usavršena*”.

U SAD se i dalje traže „*fina podešavanja*” u današnjem svetu nepopustljivog međunarodnog okruženja. Zajedno s tim, traga se i za novom, kreativnom pozicijom predsednika SAD u međunarodnim odnosima, imajući na umu sve kompleksnosti ovog položaja, u svetu postojanja jedne predominantne svetske vojne, političke i ekonomske sile. Ostatak sveta ima nadu da će, sledeći izvorne principe, na kojima se ova velika zemlja i nacija počela izgrađivati, biti pronađena optimalna formula funkcionisanja američke spoljne politike, sa predsednikom SAD, kao najodgovornijom osobom za njeno sprovođenje.

¹⁸ Kongres SAD se sastoji iza dva doma – Predstavnički dom sa 435 poslanika, te Senat sa 100 članova; često se zalažući za partikularne interese svoji izbornih okruga, odnosno država, mogu biti od velike smetnje namerama predsednika, što se više puta kroz istoriju potvrdilo. Dodamo li tome i interese kapitala, socijalnih i etničkih grupa, te NVO-sektora, možemo ustvrditi da je unutrašnja američka politika ono mesto gde predsednik nikada ne spava. Vidi više u: D. Radosavljević. 2006. SAVREMENI POLITIČKI I PRAVNI SISTEMI, Novi Sad

Literatura:

- V. Bogdanor. 1986. REPRESENTATIVES OF THE PEOPLE? London
- S. Brown. 1979. THE CRISIS OF POWER – An Interpretation of United States Foreign Policy During the Kissinger Years, New York
- Z. Brzezinski. 1965. ALTERNATIVE TO PARTITION, New York
- Z. Brzezinski. 1983. POWER AND PRINCIPLE, New York
- A. J. Cigler. 1989. AMERICAN POLITICS, Boston
- H. Cleveland. 1986. COHERENCE AND CONSULTATION: The President as Manager of American Foreign Policy, Public Administration Review 46/85, Washington, D.C.
- H. S. Commager. 1963. DOCUMENTS OF AMERICAN HISTORY, 7th edition, New York
- E. S. Corwin. 1957. THE PRESIDENT: Office and powers 1789-1957, 4th edition, New York
- R. Dahl. 1956. A PREFACE TO DEMOCRATIC THEORY, Chicago
- R. Dahl. 1964. CONGRESS AND FOREIGN POLICY, New York
- R. J. Dalton. 1988. CITIZEN POLITICS IN WESTERN DEMOCRACIES, New Jersey
- THE DECLARATION OF INDEPENDENCE – THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA
- S. Fabbrini. 2007. THE SEMI-SOVEREIGN AMERICAN PRINCE: The Dilemma of an Independent President in a Presidential Government, u: THE PRESIDENTIALIZATION OF POLITICS - A Comparative Study of Modern Democracies
- M. L. Fausfold/A. Shank. 1991. THE CONSTITUTION AND THE AMERICAN PRESIDENCY, New York
- L. Fisher. 1985. CONSTITUTIONAL CONFLICTS BETWEEN CONGRESS AND THE PRESIDENT, Princeton
- J. K. Gamble, Jr. and others. 1992. INTRODUCTION TO POLITICAL SCIENCE, New Jersey
- A. L. Hamby (ed.). 1974. HARRY S. TRUMAN AND THE FAIR DEAL, Lexington
- A. Hamilton, J. Madison, J. Jay. 1961. THE FEDERALIST PAPERS, New York
- J. Hartmann. 2006. POLITIČKI SUSTAVI VELIKE BRITANIJE, SAD I FRANCUSKE – parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti, Zagreb
- M. Jovičić. 1984. VELIKI USTAVNI SISTEMI – Elementi za jedno uporedno ustavno pravo, Beograd
- R. Jovović. 2009. O KRIZI U AMERICI, Novi Sad

- H. A. Kissinger. 1969. AMERICAN FOREIGN POLICY, London
- H. A. Kissinger. 1979. WHITE HOUSE YEARS, Boston
- M. B. Levy. 1978. POLITICAL THOUGHT IN AMERICA – An Anthology, Chicago
- F. Lovo. 1999. VELIKE SAVREMENE DEMOKRATIJE, Novi Sad
- C. Offe. 2004. TOCQUEVILLE, WEBER I ADORNO U AMERICI
- N. Pašić. 1981. UPOREDNI POLITIČKI SISTEMI, Beograd
- M. R. Pious. 1979. THE AMERICAN PRESIDENCY, New York
- Th. Poguntke, P. Webb (eds.). 2007. THE PRESIDENTIALIZATION OF POLITICS - A Comparative Study of Modern Democracies, Oxford
- N. W. Polsby. 1970. CONGRESS AND THE PRESIDENCY, 2nd edition, New Jersey
- D. Radosavljević. 2001. ELITE I TRASNFORMACIJA, Novi Sad
- D. Radosavljević. 2006. SAVREMENI POLITIČKI I PRAVNI SISTEMI, Novi Sad
- D. Radosavljević. 2007. OSNOVI JAVNE UPRAVE, Novi Sad
- A. Ranney. 1987. GOVERNING – An Introduction to Political Science, 4th edition, New Jersey
- C. Rossiter. 1960. THE AMERICAN PRESIDENCY, New York
- A. M. Schlesinger, Jr. 1973. THE IMPERIAL PRESIDENCY, Boston
- B. Špadijer. 1980. SAVREMENO PREDSEDNIŠTVO U POLITIČKOM SISTEMU SAD, Beograd
- A. de Tocqueville. 1962. DEMOCRACY IN AMERICA, New York
USTAV SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA
- V. Vasović. 2008. SAVREMENE DEMOKRATIJE, Tom I, Beograd
- R. Vukadinović. 2001. MEĐUNARODNI ODNOSI OD HLADNOG RATA DO GLOBALNOG PORETKA, Zagreb.

Summary: This paper analyzes American presidency as the most prominent segment in the system of the separation of powers, and its influence on foreign policy and security, as well as on some influential doctrines and interest centers. The function of the Presidency has become a dominant political institution in the tripartite system of government. Many authors consider it to be not only the most important political center of the USA but also the most powerful political center of the modern world. The powerful institution of the modern presidency is for the most part a product of 20th century, beginning with the rule of president F.D.Roosevelt in 1930s; before that, the presidency had been with some exceptions, limited by the Madisonian system of checks and balances and a political and economic system which glorified the virtues of limited government.

D. Radosavljević, Asterionova kuća: američko predsedništvo i spoljna politika...

Modern presidency is a dynamic institution which performs many different roles and has a range of powers the most prominent of which are the Executive Office of the President as well as the enlarged national bureaucracy, both introduced to the government by the president and Congress during the New Deal. They expanded with the demands of World War 2 and numerous new policies and programs of the American society; they exert a great influence on decision-making in these areas. However, the questions of foreign politics and defense remain exclusively in the domain of the president, where he/she has the full scope for expressing his/her inventiveness, energy and political program.

Key words: Presidency, doctrines, foreign politics, defense