

Suport curs IDD

Metode și tehnici de analiză a politicii externe

1. Obiective:

- Cursul propune prezentarea și explicarea tiparelor de analiză structurală a actului decizional specific politicii externe precum și exersarea diverselor formule interpretative proprii fenomenului studiat. Accentul va fi pus pe decriptarea obiectivelor, instrumentelor, proceselor și structurilor implicate în formularea și gestionarea politicii externe, în același timp urmărindu-se și dezvoltarea surselor interne și externe, instituționale și psihologice ale actului politic.
- Vor fi urmărite, de asemenea, coordonatele diferite ale construcției politice în cazul crizelor internaționale ce solicită structurile de politică externă, precum și dezvoltările de lungă durată specifice gestiunii curente a afacerilor externe.

2. Tematica:

1. Introducere în terminologia utilizată de mediile de analiză
2. Teorii explicative și școli interpretative; Nivele ale deciziei în politica externă: teoria „cercurilor concentrice”
3. Factorii care influențează decizia în politica: stimulii externi, societali, personali
4. Obiective și instrumente ale politicii externe
5. Definirea crizelor internaționale și teorii asupra tehnicilor de gestionare
6. Mecanisme formale și informale utilizate de actorii instituționali și studii de caz.

3. Bibliografia:

Bibliografie esențială

Clarke, M. and B. White (eds) *Understanding foreign policy: the foreign policy systems approach*. (Aldershot: Edward Elgar, 1989)

Hill, C. *The changing politics of foreign policy*. (Basingstoke: Palgrave, 2003)

Neack, L., J. Hey and P. Heaney (eds) *Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation*. (New Jersey: Prentice Hall, 2002)

Webber, M. and M. Smith *Foreign policy in a transformed world*. (Harlow: Prentice-Hall, 2000)

Bibliografie secundara

Alden, C. and M. Vieira 'The new diplomacy of the South: South Africa, Brazil and India and trilateralism', *Third World Quarterly* 26(7) 2005, pp.1077–096.

Allison, G. and P. Zelikow *The essence of decision*. (New York: Longman, 1999) second edition

Bennet, L. and D. Paletz (eds) *Taken by storm: the media, public opinion and US foreign policy in the Gulf War*. (Chicago: University of Chicago Press, 1994)

Carlraes, W. 'The agency-structure problem in foreign policy analysis', *International Studies Quarterly* 36, 1992, pp.245–70.

Cooper, A., R. Higgot and K. Nossal *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*. (Vancouver, BC: University of British Columbia, 1993) Finnemore, M. and K. Sikkink 'International norm dynamics and political change', *International Organization* 52(4) 1998.

Fearon, J. 'Rationalist explanations for war', *International Organization* 49(3) 1995.

Gordao, P. 'Regime change and foreign policy: Portugal, Indonesia and the selfdetermination of East Timor', *Democratization* 9(4) 2002, pp.142–58.

- Gourevitch, P. 'The second image reversed: the international sources of domestic politics', *International Organization* 32(4) 1978, pp.881–912.
- Halperin, M. *Bureaucratic politics and foreign policy*. (Washington, DC: Brookings Institute, 1974)
- Handel, M. *Weak states in the international system*. (London: Frank Cass, 1990)
- Hart, P., E. Stern and B. Sundelius (eds) *Beyond groupthink: political group dynamics and foreign policy decision-making*. (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1997)
- Hermann, C. 'Changing course: when governments choose to redirect foreign policy', *International Studies Quarterly* 34(3) 1990, pp.3–22.
- Hermann, M. 'Explaining foreign policy behaviour using the personal characteristics of political leaders', *International Studies Quarterly* 24(7) 1980, pp.7–46.
- Hill, C. *The changing politics of foreign policy*. (Basingstoke: Palgrave, 2003)
- Hook, S. (ed.) *Comparative foreign policy: adaptive strategies of the great and emerging powers*. (New Jersey: Prentice Hall, 2002)
- Hudson, V. 'Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations', *Foreign Policy Analysis* 1(1) 2005, pp.1–30.
- James, P. and E. Zhang 'Chinese choices: a polyheuristic analysis of foreign policy crises, 1950-1996', *Foreign Policy Analysis* 1(1) 2005, pp.31–54.
- Jervis, R. *Perception and misperception in international politics*. (New York: Columbia University Press, 1976)
- Kahler, M. (ed.) *Liberalization and foreign policy*. (New York: Columbia University Press, 1997)
- Keohane, R. and J. Nye *Transnational relations and world politics*. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971)
- Keohane, R. *After hegemony: co-operation and discord in the world political economy*. (Princeton: Princeton University Press, 1984)
- Light, M. 'Foreign policy analysis' in Light, M. and A.J.R. Groom (eds) *Contemporary international relations: a guide to theory*. (London: Pinter, 1994)

- Martin, L. 'Interests, power and multilateralism', *International Organization* 46(4) 1992, pp.756–92.
- Mintz, A. (ed.) *Integrating cognitive and rational theories of foreign policy making: the polyheuristic theory of decision*. (Basingstoke: Palgrave, 2003)
- Morgenthau, H. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. (New York: Alfred Knopf, 1950).
- Nincic, M. *Democracy and foreign policy*. (New York: Columbia University Press, 1992)
- Parker, G. *Geopolitics: past, present and future*. (London: Pinter, 1998)
- Putnam, R. 'Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level game', *International Organization* 42(3) 1988, pp.427–60.
- Risse-Kappen, T. 'Public opinion, domestic structure and foreign policy in liberal democracies', *World Politics* 43(3) 1991, pp.479–512.
- Risse-Kappen, T. 'Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures and the end of the Cold War', *International Organization* 48(2) 1994, pp.185–214.
- Shain, Y. and J. Linz (eds) *Between states: interim governments and democratic transitions*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1995)
- Smith, S. 'Allison and the Cuban missile crisis: a review of the bureaucratic politics model for foreign policy decision making', *Millennium* 9(1) 1980, pp.21–40.
- Snyder, G. 'The security dilemma in alliance politics', *World Politics* 36 (4) 1984.
- Snyder, R., H.W. Bruck, B. Sapin and V. Hudson *Foreign policy decision making (revisited)*. (Basingstoke: Palgrave, 2002)
- Steinbruner, J. *The cybernetic theory of decision: new dimensions of political analysis*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974)
- Wallace, W. and D. Josselin (eds) *Non state actors in world politics*. (Basingstoke: Palgrave, 2001)

1. Introducere în terminologia utilizată de mediile de analiză

Analiza politicii externe – studierea proceselor implicate de imaginarea și construirea și punerea în practică a mecanismelor, procedurilor și tehnicilor necesare exprimării în sistemul internațional a statelor sau-și a altor actori internaționali.

Cuprinde – diplomația, activitatea comunitatilor de informații, relațiile comerciale și schimburile culturale.

În centrul preocupărilor – investigarea procesului de luare a deciziilor, caracteristicile factorilor individuali de decizie, procesele și condițiile ce influențează politica externă și rezultatul deciziilor.

APE – preocupare pentru determinarea granițelor și a conexiunilor dintre mediul extern și cel domestic, pentru caracteristicile specifice de percepere și imagineare a contextului intern și internațional de către factorii decizionali, pentru tipologia obiectivelor selectate, a instrumentelor angajate.

APE – un domeniu distinct al relațiilor internaționale – specialiștii din IR – interpretarea trasăturilor generale ale sistemului internațional, cercetătorii APE – concentrare asupra activității structurilor statale oficial legitimate ptr activitatea în mediul internațional și a surselor deciziei. În plus cercetarea dde tip APE – valoare normativă – îmbunătățirea procedurilor de luare a deciziilor astfel încât statele să obțină performanțe mai bune în atingerea obiectivelor specifice .

David Singer – cercetarea în domeniul relațiilor internaționale trebuie să pună accent fie pe studierea fenomenelor la nivel sistemic, fie la nivel statal, fie la nivel individual.

APE – mai ales ultimele 2.

Metode de studiu

Dezvoltarea domeniului odată cu emergența unei lumi tot mai interconectate în care actorilor statali tradiționali li s-au adaugat actori non-statali, atipici, precum organizațiile non-guvernamentale, de mediu deex., și corporațiile multinaționale.

Perspectivile metodologice – algerea rațională, psihologie, studii organizaționale pe lingă studiile diplomatice și, fără indoială, analiza istorică.

Perspectiva realistă

Pct de plecare al analizei – statul și interacțiunile cu alte state prin relații bilaterale sau-și multilaterale – această paradigmă – statulo este un actor unitar, nu este necesară analizarea rolului diferitelor structuri guvernamentale ptr a analiza și evalua politica externă a statului.

Concept cheie al acestei perspective – **interesul național**. F disputat, obiect al dezbaterii politice interne, rămâne o preocupare centrală a producătorilor de decizii și un punct de referință ptr interpretarea gesturilor de politică externă ale statelor. Morgenthau definește interesul național drept sinonim cu puterea și în același timp obiectiv al politicii externe statale și măsură de atinge aceste obiective. Ce constituie interesul național, cum este imaginat și proiectat și cum este urmărit - întrebări cruciale ptr înțelegerea reacțiilor, gesturilor statelor în afacerile internaționale.

Perspectiva realistă – caracterul sistemului internațional, natura sa fundamental anarhică este cel mai important ghid ptr interpretarea politicii externe. Căutarea securizării statului, creșterea bogăției naționale, plasează statul într-o competiție continuă cu ceilalți actori, limitând scopul cooperării la o serie de strategii egoiste, selective.

În această perspectivă – puterea – in special manifestată ca putere militară – determinantul principal ptr abilitatea statelor de a susține o politică externă eficientă , de succes. Poziția geografică, resursele materiale și umane, demografia – trăsături importante ale ecuației.

Realității – politica externă a tuturor statelor se conformează acestor parametri de bază – în consecință cercetătorii trebuie să investigheze influențele structurii sistemului internațional și puterea relativă a statelor ptr a înțelege rezultatul deciziilor de politică externă. Practic , în această perspectivă, este suficientă calcularea interesului național prin analizarea condiției materiale a statelor precum și a particularităților existente într+o situație precisă de confruntare a actorilor internaționali.

Perspectiva behavioristă – imagini, perspective, mentalități în procesul decizional

În anii 60 – contestarea perspectivei dominante în IR, cea realistă – NU examinarea rezultatelor deciziilor în politica externă ci înțelegerea proceselor deziionale. Robert

Jervis, Harold și Margaret Sprout au investigat rolul producătorului individual de decizie și influența acestuia asupra alegerii unor politici.

Accentul pe individ, persoană – a condus la o focalizare asupra factorilor psihologici și cognitivi văzuți drept surse explicative ptr decizia în politica externă. Jervis - *Perception and misperception in international politics*. (New York: Columbia University Press, 1976) – caracteristicile psihologice ale unui lider, limitele cognitive impuse de volumul de informații aflat la dispoziție și o anumită predispoziție de a selecta opțiuni politice au putut contribui la rezultate imperfecte ale gesturilor de politică externă. Alți autori – procesul decizional – subiect al consecințelor dinamicii de grup, iar în cazul crizelor – constrângeri ce introduc alte distorsiuni ptr opțiunea politică.

Perspectiva – politicilor birocratice în politica externă

Varianta behavioristă – considerată prea îngustă. Producătorii individuali de decizie sunt prinși în structuri, în grupuri decizionale, iar structurile birocratice respective pot avea perspective, chiar proceduri, conflictuale – ex. politicile angajate de ministerele economice și comerciale și cele ale apărării sau/și de externe. – influență asupra deciziei în politica externă într-un mod care reflectă preocupările parohiale asupra dimensiunilor și caracteristicilor interesului național. Graham Allison – o analiză a deciziei în politica externă trebuie să înceapă cu studierea acestor structuri birocratice și a diverșilor factori ce le influențează și le determină să joace un anumit rol în decizia proprie politicii externe.

Această perspectivă – subliniază conexiunile dinamice dintre lideri, actorii birocratici, cultura organizațională și alți actori politici chiar din afara structurilor oficiale.

Perspectiva Pluralistă

Primele 3 opțiuni – se concentrează asupra statului – pluralismul...actorii non-statali, structurile non-guvernamentale, surse interne și transnaționale nu neapărat legate de stat – un mediu internațional dinamic interdependent care diminuează treptat scopul statelor în politica externă.

Robert Putnam ‘Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level game’, *International Organization* 42(3) 1988, pp.427–60.– 2 level game – procesul decizional în politica externă - implică atât o arenă domestică – cu reguli specifice – cât și mediul internațional, acolo unde alt set de reguli și interese prevalează. Modul în care se echilibrează logicile și imperativele celor două zone, adesea aflate în conflict, formează în opinia pluraliștilor dilema centrală a politicii externe.

“While International Relations emphasises the role and influence of structural constraints on the international system, FPA focuses on the inherent possibilities of human agency to affect and even change the international system. In short, as Valerie Hudson ‘Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations’, *Foreign policy analysis* 1(1) 2005, pp.1–30. says:

‘The single most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the primary determinants of state behaviour: material and conceptual factors. The point of intersection is not the state, it is human decision makers. If our IR theories contain no human beings, they will erroneously paint for us a world of no change, no creativity, no persuasion, no accountability.’ (Hudson, 2005, p.3)”

2. Teorii explicative și școli interpretative; Nivele ale deciziei în politica externă: teoria „cercurilor concentrice”

Doctrina securității naționale este indivizibil legată de politica externă a oricărui stat, iar analiza conceptului de politică externă credem că este necesară pentru înțelegerea acestui fenomen complex. George Modelski, în lucrarea sa “A Theory of Foreign Policy” concepea noțiunea de *foreign policy* drept “sistemul activităților întreprinse de comunități pentru a schimba comportamentul altor state și pentru a adapta activitățile proprii la mediul internațional”¹ După Charles W. Kegley și Eugene R. Wittkopf, termenul de politică externă are o cuprindere mai largă referindu-se la “scopurile pe care oficialitățile unei națiuni caută să le obțină în afara granițelor, la

¹ George Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, New York, Praeger, 1962, pg.51

valorile ce dau naștere acestor obiective și la mijloacele prin care națiunea urmărește aceste obiective”².

Cele două definiții se completează în mod fericit, indicând două posibile moduri de percepere a fenomenului. Astfel comportamentul extern al unui stat în contextul internațional, precum și componentele doctrinare pe care le presupune, pot fi analizate atât din direcția determinărilor existente în mediul extern ce produc anumite reacții, cât și pe linia mecanismului complex de luare a deciziei, investigându-se componentele ce apar la baza procesului: scopurile, valorile și mijloacele de realizare a obiectivelor.

În acest sens vom aplica și politicii externe definiția dată termenului de “decision making” (producerea deciziei) de Richard Snyder și Edgar Furniss, respectiv “procesul în care activitățile persoanelor oficial autorizate au ca rezultat selectarea dintr-un număr de acțiuni posibile sau disponibile a uneia singure și, de asemenea, au ca rezultat aplicarea mijloacelor posibile sau disponibile, selectate pentru îndeplinirea unuia sau mai multor scopuri selectate”³.

O scurtă analiză a acestei definiții ne indică anumite caracteristici ale deciziei în politica externă și anume:

1. procesualitatea, o decizie nefiind un act izolat ci o sinteză a unui întreg set de acte ce se sprijină reciproc;
2. dinamica internă, activitățile identificate incluzând ”descoperirea faptelor și raportarea, evaluarea și analiza, discutarea și agumentarea, negocierea și compromisul, coordonarea și comunicarea”⁴;
3. importanța deosebită a selectării ce urmează deliberării și calcului asupra șanselor;
4. limitarea scopurilor și a mijloacelor considerate a fi “posibile sau disponibile”

² Charles W. Kegley și Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy. Pattern and Process*, New York, St.Martin Press, 1982, pg.547

³ Richard C. Snyder și Edgar Furniss, *American Foreign Policy. Formulations, Principles and Programs*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1961, pg.94.

⁴ *Ibidem*, pg.94

Totodată este necesar să subliniem diferența existentă între procesul de “decision making” și cel de “administrare a afacerilor externe”, care în limbaj comun se referă la executarea liniilor politice adoptate, la funcționarea de rutină și la îndeplinirea sarcinilor non-decizionale.

Care sunt însă factorii de decizie în politica externă americană?

În lucrarea sa *To Move a Nation*, Roger Hilsman, fost director al Biroului de Informații și Cercetare al Departamentului de stat, identifica trei cercuri concentrice ale puterii în politica externă americană. Astfel cercul intern constă în Președinte, consilierii săi personali și anumite personaje politice importante numite de Președinte (Secretarul de stat și cel al Apărării, directorul CIA și diverși subsecretari sau secretari asistenți ce poartă responsabilitatea pentru transmiterea deciziilor politice). La acest nivel sunt în principiu luate cele mai importante decizii implicând destinul națiunii.

Al doilea cerc conține diferite departamente și agenții ale executivului și este format în principal de birocrații de carieră. Sarcina lor principală ar fi – în teorie – să furnizeze producătorilor de decizie de la nivelul superior informația necesară pentru realizarea deciziei, urmând să execute hotărârea luată.

Ultimul cerc este cel al publicului, conținând Congresul, grupurile interne de interes, opinia publică, mass-media. Instituțiile, grupurile și indivizii de la acest nivel sunt considerați a fi cel mai puțin implicați în procesul zilnic al politicii externe.⁵

⁵ Roger Hilsman, *To Move a Nation*, New York, Doubleday, 1967, pg.541-544

3. Factorii care influențează decizia în politica: stimulii externi, societali, personali

O pol ext de succes – masurabilă în termenii abilității unui stat de a-și îndeplini obiectivele propuse și de își promova interesele în sist internațional. F important – înțelegerea puterii, surselor sale, evaluarea mijloacelor pentru atingerea scopurilor. De asemenea importanta este abilitatea de a conecta aceste dimensiuni într-o politică externă coerentă potrivită statului respectiv, condițiilor materiale particulare și poziției sale în sist internațional.

Politică externă și putere

Tradițional – factorii decizionali au presupus ca însăși natura sist internațional – anarhic = fără o autoritate centrală recunoscută – obligă statele să urmărească o continuă căutare a securității și bogăției. Statele fiind în directă competiție ptr atingerea acestor scopuri – cooperarea între ele devine o tactică și este limitată la o serie de alianțe selective, construite pe interese temporar comune. Apare practic o dilemă a securității – eforturile unui stat de a-și crește sentimentul securității prin formule defensive (achiziționarea de arme..etc) are efectul de a inspira teama și a obliga celelalte state să adopte strategii similare perpetuând în mod paradoxal o stare generală de insecuritate printre toate statele.

În această perspectivă puterea – manifestată în principal ca putere militară – este văzută ca fiind cel mai important factor determinant ptr abilitatea unui stat de a avea o politică externă de succes.

Puterea definită drept abilitatea unui stat de a determina un alt actor să întreprindă acțiuni în beneficiul primului pe care altfel nu le-ar urma.

Cel puțin 3 moduri de a interpreta rolul puterii în politica externă – un scop în sine, instrument ptr atingerea unor obiective, contextul în care operează statele. Putem lua în considerație două moduri de instrumentare a puterii – acțiune directă – forță sau coerciție și indirectă – influență sau persuasiune.

Coerciția – modificarea comportamentului statului-țintă prin amenințare directă sau intervenție deschisă în afacerile sale vitale – poate include demonstrarea forței militare (mobilizarea trupelor, manevre militare, descoperiri tehnologice..) sau chiar

lovituri militare până la invazie. Poate implica ținte vitale economice – suprimarea rezervelor de petrol sau embargo economic cu efecte teribile asupra sistemului economic și a climatului social al statului-țintă.

Persuasiunea – mai nuanțată – modificarea comportamentului statului țintă prin mijloace diplomatice, apel la rațiune sau al principiilor universale precum și alte surse de influență – apelul la afinități culturale sau parteneriate istorice (ex. relației speciale anglo-americe).

Joseph Nye – hard power – abilitatea de a obține de la alții reacții pe care altfel nu le-ar realiza prin amenințarea cu pedeapsa sau prin promisiunea unei recompense. Soft power – abilitatea de a obține rezultatul dorit deoarece ceilalți doresc ceea ce tu vrei – „Propaganda isn't the way: soft power”, International Herald Tribune, 10 January 2003.

Sursele puterii unui stat pot fi identificate în principal în capacitățile sale economice și militare care îi oferă mijloacele de a exercita influență coercitivă și non coercitivă. Alți factori ce influențează abilitatea unui stat de a urma o politică externă de succes sunt poziția geografică, resursele materiale disponibile și mărimea populației. Dezvoltarea economică, gradul de tehnologizare, resursa domestică de cercetare și dezvoltare – indicatori adiționali de putere.

Formularea politicii externe – interes național și balanța de putere

Perspectiva clasică – politica externă se concentrează pe formularea obiectivelor bazate pe „interesul național” – Hans Morgenthau – sinonim cu puterea – în același timp obiect al politicii externe a unui stat și cea mai bună măsură a capacității de a atinge obiectivele acestei politici.

Ce înseamnă interesul național, cum este determinat și implementat – crucial pentru înțelegerea alternativelor de politică externă și a reacțiilor statelor. Realismul – condiția fundamentală anarhică a sistemului internațional – cel mai important ghid al deciziei în politica externă. Teoriile clasice ale comportamentului rațional – credința că preferințele de politică externă ale factorilor de decizie sunt evidente – întăresc această perspectivă

Alți cercetători dispută natura obiectivă a interesului național – o decriptează pe determinări societale înguste – reprezentând influența unor grupuri de lobby sau structuri de clasă. În această interpretare – interesele ridicate la statutul de „interes național” și adoptat de stat – manifestare a luptei dintre diverse segmente ale elitelor ce domină societatea. Abilitatea unor interese speciale, aflate în conflict în mediul intern de a mobiliza resurse – stimulări financiare, pretenții populiste – determină succesul acestora în a construi propria perspectivă asupra intențiilor statului în mediul internațional.

În acest context – balanța de putere – principalul mecanism pentru ordonarea sistemului internațional și menținerea echilibrului. Practic statele acționează prin alianțe atunci când unul sau mai multe state acumulează prea multă putere. Strategia coalițiilor – conceptul are și valoare descriptivă – reflectând modul în care statele europene s+au comportat istoric și normativă – fiind întâlnită ca un imperativ de politică externă ptr a menține oacea internațională. Ideea balanței de putere – deși influentă în politica externă – criticată deoarece pare să stimuleze instabilitatea pe care vrea sa o evite în condițiile sistemului anarhic.

Interesul național definit prin elementele de bază – toate statele subscriu la ideea ca în centrul preocupărilor lor se află menținerea suveranității naționale, integrității teritoriale și a prosperității economice iar balanța de putere a fost utilizata istoric ptr a menține ordinea și stabilitatea internațională. Ce rămâne în dispută – daca eceste scopuri sunt mai bine urmărite prin strategii pe termen scurt bazate pe cooperare limitată și temporară sau prin politici de lungă durată care să insiste pe construirea de instituții cooperative internaționale. Palmerston – mijl sec XIX – Anglia nu are nici prieteni nici inamici permanenți, are doar interese.

4. Obiective și instrumente ale politicii externe

Domeniul de studiu sistematic al FPA – se naște undeva în anii 50 (Deborah J Gerner, „The Evolution of the Study of Foreign Policy” – Laura Neack, Jeanne A.K. Hey, Patrick Haney (ed.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995, p.17) – ca reacție la explicația realistă bazată pe conceptul de putere pentru a explica relațiile internaționale precum și ca urmare a dezvoltării de noi instrumente în teoria deciziei și în psihologia cognitivă (James F. Voss, Ellen Dorsey, „Perception and International Relations: An Overview”- Eric Singer, Valerie Hudson (ed), *Political Psychology and Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1992, pp.5-6)

FPA – preocupată de modul în care sunt luate deciziile de politică externă. Politica externă și președintele de luare a deciziei fiind definite drept „scopurile pe care oficialii reprezentând statele le urmăresc în străinătate, valorile care determină aceste scopuri și mijloacele sau instrumentele folosite pentru a le îndeplini” (Charles W. Kegley, Jr, Eugene R Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, 6th ed, St.Martin s Press, New York, 1997, p.40)

Unul dintre motivele pentru care examinarea procesului de luare a deciziei este de interes pentru savanți și analiști politici este de a oferi date despre „intențiile și strategiile guvernelor și despre modul în care definirea situațiilor sunt traduse în acțiune” (Margaret G. Hermann, „Leaders and Foreign Policy Decision-Making” în Dan Caldwell și Timothy J.McKeown (ed), *Diplomacy, Force, and Leadership. Essays in Honor of Alexander L. George*, Westview Press, Boulder and Oxford, 1993, p.78) Practic este vorba de un accent deosebit pus pe rolul ființelor umane ce acționează individual și colectiv, în influențarea comportamentului și schimbării în politica internațională. !!! **Aici rolul istoricului este esențial, având în vedere dezvoltările apărute în câmpul științelor istorice, mai ales în ceea ce privește istoria diplomatică. În acest sens tot aparatul de analiză al FPA are nevoie de cele mai profunde analize de tip istoric – de la analiza critică a surselor primare specifice, până la ancheta proprie istoriei orale. Practic ce se repropoază teoriei generale realiste este neglijarea rolului umanului privit în contextul său cultural și în evoluție istorică. Paradigmele teoretice în zona relațiilor internaționale care**

fac abstracție de acest reper fundamental și aduc în discuție entități politice, actori impersonali – sunt inerent incomplete. Pe de alta parte e clar faptul ca, singură, explicația istorică ancorată în detalii particulare și singularități, are dificultăți în a furniza, coerent, datele necesare pentru formularea unei teorii general valabile, integrate , a comportamentului uman în general și a acțiunii politice în special.

FPA – etichetată drept o disciplină de legătură, conectând statele națiuni și sub-unitățile respective la sistemul internațional. (James N. Rosenau, „Toward the Study of National-International Linkages” – JNRosenau (ed), *Linkage Politics: Essays on the Convergence of national and International Systems*, The free Press, New York, 1969, pp.44-63)

Margot Light caracteriza FPA drept conexiunea dintre „micro-nivelul politicii cu macro-nivelul sistemului internațional” (Margot Light, „Foreign policy analysis” – AJR Groom și M.Light (ed), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Pinter Publishers Ltd, London, 1994, p.94.....o opinie împărtășită și de Charles Hermann „Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building” – L.Neack, op.cit., p.254, și de Valerie M. Hudson and Christopher S. Vore, “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow”, *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, No. 2 (Oct., 1995), pp. 209-238.)

FPA depășește granița între politicile internaționale și cele domestice iar cercetătorul domeniului este “interesat de totalitatea relațiilor stabilite între actorii naționali și mediile externe, nu doar de un segment al acestora.... Politica externă devine inteligibilă doar dacă sursele, conținutul și consecințele sunt evaluate împreună. Acesta este punctul de vedere distinct al domeniului” (James N. Rosenau, “Comparative Foreign Policy: One-Time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field” – Ch.Kegley Jr, Gregory A. Raymond, Robert M.Rood, Richard A. Skinner, (eds), *International Events and The Comparative Analzsis of Foreign Policy*, University of South Carolina Press, Columbia, 1975, p.18)

Laura Neack, Jeanne Hey, Patrick Haney . distincție între prima și a doua generație de cercetători FPA. (...”Generational Change in Foreign Policy Analysis”...op.cit....pp.2-3). În prima generație – anii 50-70 – eforturile de cercetare concentrate pe explicarea comportamentului statelor în mod “științific” - construcții

teoretice bazate pe date intensive și analiza comparativă a “evenimentelor” – eticheta de politică externă comparată. (Un eveniment – definit drept “atefactul tangibil al tentativei de influențare reprezentată de politica externă - acesta precizează cine face ce și cum – în relațiile dintre state” Hudson Vore op cit,p 215. Reprezentativ ptr efortul de cercetare bazat pe evenimente este setul de date colectate de programul Comparative Research on the Events of Nations CREON și de International Crisis Behavior Datasets – Jonathan Wilkenfield.)

Rezultate dezamăgitoare – eșecul de a dezvolta o teorie integrată a politicii externe și o metodologie uniformă – declinul perspectivei comparative la sf anilor 70 - Ptr declinul acestui effort de cercetare – Steve Smith, “Theories of Foreign Policy: an historical overview”, *Review of International Studies* 12 (1), 1986, p.13-29

Evitând tentația unei teorii unice – a 2-a generație – eclectică prin studii contextualizate, folosind o multitudine de surse și urmărind diferite nivele L.Neack opcit p7-8....Denumită analiza de politică externă – ac generație s-a concentrat mai ales pe contextul din fundalul comportamentului de politică externă – practicând analize empirice bazate pe metode calitative și cantitative. (Ibid.p.11-12)

Elemente cheie ale paradigmei realiste sunt contestate de către FPA.

1. deschide “cutia neagră” a statului, concentrându-și atenția asupra rolului și relațiilor dintre diferiții actori domestici ce acționează în câmpul politicii externe. FPA nu consideră că statul este o unitate omogenă de politică externă și încearcă să îl dezagrege în părți constitutive pentru a oferi detalii despre modul în care politica externă este formulată și implementată.
2. FPA contestă noțiunea de stat ca actor rațional. Un efort extensiv de cercetare în domeniul FPA s-a concentrat pe asupra explicării deciziilor și comportamentelor de pol ext ce par iraționale. (Robert Jervis, *Perceptions and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1976)
3. FPA contestă perspectiva după care “interesul național” reprezintă un concept omogen. Examinează interesele, scopurile și relațiile dintre diferiți actori din procesul decizional al politicii externe, expune multiplele agende particulare și mize specifice aflate în joc, identifică și precizează implicațiile acestora pentru definirea unui singur, coerent interes național. (Steve Chan, Donald A.Sylvan,

“Foreign Policy Decision-Making: An Overview” în Donald A. Sylvan și Steve Chan (eds), *Foreign Policy Decision-Making. Perception, Cognition, and Artificial Intelligence*, Praeger Publishers, New York, 1984, pp.2-3; Hudson și Vore, “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow”, pp. 210-11; Light, “Foreign Policy Analysis”, p.93)

Rădăcinile FPA – în SUA unde a fost folosită extensiv pentru a examina actori și procese implicate în procesul decizional al politicilor de apărare și externă a acestui stat. (ex: Morton H. Halperin, *National Security Policy Making: Analysis, Cases, and Proposals*, Lexington Books, Lexington and London, 1975; Barry B. Hughes, *The Domestic Context of American Foreign Policy*, WH Freeman and Company, San Francisco, 1978; Charles W. Kegley Jr. Și Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, Fourth Ed, St. Martin s Press, New York, 1991. Eugene R Wittkopf (ed), *Domestic Sources of American Foreign Policy*, Second Ed, St. Martin s Press, New York, 1994) În afara acestui context FPA a fost aplicată pentru a examina comportamentul în mediul internațional al democrațiilor, regimurilor autoritare, al statelor aflate în curs de dezvoltare și a economiilor aflate în tranziție. (ex: Peter Shearman „, The Sources of Russian Conduct: understanding Russian foreign policy”, *Review of International Studies*, 27(2), 2001, pp.249-63; M.E. Smith „,Conforming to Europe: The Domestic Impact of EU Foreign Policy Co-operation”, *Journal of European Public Policy* 7(4), 2000, pp.613-31; Carol J. Bowman, *Exploring the Effects of Regime Fragmentation on Foreign Policy Behaviour in SouthEast Asia*, Unpublished Ph.D. dissertation, The George Washington University, 1999.....

În plus FPA a fost utilizată pentru a examina evenimente specifice și decizii politice

FPA și analiza procesului decizional

Există o varietate de perspective în acest domeniu (nota 34).... cele mai influente :

1. Cadrul de analiză dezvoltat în 1954 de Richard Snyder, HW Bruck și Burton Sapin.
2. Pre-teoria lui James Rosenau asupra politicii externe
3. modelul dezvoltat de Graham Allison pentru a explica criza cubaneză

1. Modelul propus privește factorii de decizie în funcția lor de participanți la un sistem de acțiuni. (Richard C. Snyder, H.W. Bruck și Burton Sapin, „decision-Making as an Approach to the Study of International Politics”, în Richard C. Snyder, H.W. Bruck și Burton Sapin (ed), *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*, The Free Press of Glencoe, Glencoe, 1962, p.82) Din această perspectivă, „cheia pentru a explica de ce un stat se comportă în modul în care o face se află în modul în care factorii decizionali priviți drept actori definesc situația lor” (ibidem, p.65) cei trei definesc „situația” drept :

Un concept analitic ce indică un tipar al relațiilor dintre evenimente, obiecte, condiții și alți actori organizat în jurul element ce reprezintă un centru de interes pentru factorii de decizie.... Situația – o perspectivă mai largă, abstractizată de actorii respectivi incluzând diferite situații și relațiile înconjurătoare „ (ibidem, p.80-81)

În viziunea autorilor – procesul decizional poate fi conceptualizat în termenii unor conexiuni între acțiunile, reacțiunile și interacțiunile acelor variabile ce aparțin proprietăților interne, externe, ale structurii și comportamentului societal (Ibidem, p.65-74). Avantajele unei astfel de perspective – limitează numărul de categorii în care se examinează politicile internaționale, oferă indicii asupra variabilelor care ar putea explica comportamentul statelor și are scopul de a identifica unde și cum relațiile dintre diferite variabile se leagă de comportamentul guvernamental. (Ibid.85) În plus problema „interesului national” este depășită prin adoptarea definiției „situației”. (Ibid. P.86)

Perspectiva propusă observă procesul decizional în context organizațional concentrându-se asupra obiectivelor și activităților unităților decizionale și a ale membrilor săi. (Ibid.p.92-96) Întrebările centrale – cine este implicat într-o decizie, cum și de ce?... esențiale pentru explicarea deciziilor . Pentru a ordona analiza – trei factori – sfera de competențe, tipologia comunicării și motivația. Sfera de competențe – rolul actorului sau tiparul de acțiune ce contribuie la atingerea unui scop organizațional. Comunicarea și informarea – modul în care sunt construite relațiile intra-birocratice pentru a asigura informarea corectă a

factorului decizional și implementarea deciziilor după ce acestea sunt luate. Motivația – rațiunile individuale sau de grup pentru selecția unei anumite decizii și a unui anumit tip de instrumente pentru punerea în practică.

2. Rosenau – pre-teoria politicii externe.

Articolul din 1966 – James Rosenau – „Pre-theories and Theories of Foreign Policy” în R. Barry Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, 1966, pp.27-92 . Prin pre-teorie – Rosenau înțelegea „nevoia de a dezvolta o concepție explicită asupra locului cauzalității în afacerile internaționale” și drept „atât un pas timpuriu spre explicarea unor evenimente empirice specifice și o orientare generală spre toate evenimentele” . Rosenau a observat că orientarea analitică spre studii de caz concentrate pe o un singur stat și bazate mai ales pe o perspectivă istorică specifică reflectă absența unor generalizări testabile pe un plan supra-național. Cele mai multe cercetări erau preocupate fie de examinarea comportamentului extern al unui stat specific într-un moment anume sau de identificarea tiparelor comportamentului extern pe o perioadă mai lungă de timp. În acest context, Rosenau a insistat pe dezvoltarea unor propoziții de tipul „daca...atunci” cu ajutorul cărora să poate fi întreprinse comparații pline de sens ale comportamentului statelor. Rosenau accentua însă faptul că metoda comparativă era numai una dintre cele angajate în studiul politicii externe. De asemenea, metoda comparativă nu putea fi considerată a avea aplicabilitate universală și contribuția sa cea mai importantă era aceea de a genera și testa ipotezele de lucru asupra comportamentului în mediul internațional a două sau mai multe sisteme politice.

Teoria lui Rosenau – 2 piloni esențiali.

1. un set de variabile-cheie ptr a explica comp extern al societăților clasificate de Rosenau drept – idiosyncratic, rol, guvernamental, societal și sistemic. Idiosyncratic – aspectele unice ale producătorului de decizie – valori, abilități, experiențe anterioare ca disting opțiunile și comp sau de al celorlalți. A doua variabilă – comp extern al oficialilor asociat rolului pe care îl joacă. A treia variabilă, guvernamentală – aspectele structurii guvernamentale care constrâng sau extind opțiunile de pol externă. Variabila societală – aspectele non-

guvernamentale ce influențează comp extern – valori societale, gradul de unitate națională, extinderea industrializării. Variabila sistemică – orice aspect non-uman al mediului extern sau orice acțiuni petrecute în străinătate ce influențează deciziile și acțiunile oficialilor de politică externă – considerații geopolitice, provocări ideologice ale potențialilor agresori.

2. Al doilea pilon – ierarhizarea diferitelor variabile în funcție de contribuția lor relativă la comp extern al statului. Obiectivul – să ofere o estimare comparativă a principalelor surse nu o contabilizarea precisă a contribuției fiecărei variabile.

Integrarea celor 2 piloni – pre-teoria politicii externe. În mod specific, cele 5 variabile sunt examinate în termenii distincției dintre statele mari și cele mici (dimensiunile țărilor), între economii dezvoltate și nedezvoltate (indicând nivelul de dezvoltare) și între sisteme politice deschise și închise (reflectând structura politică și legitimitatea)

3. Allison

În 1971 - Essence of Decision – 3 modele pentru a explica procesul decizional american în timpul crizei cubaneze din 1962. Autorul a denumit astfel modelul I – modelul actorului rațional, modelul II – cel al comportamentului organizațional, modelul III cel al politicilor birocratice.

Modelul Actorului Rațional – unitatea de bază a analizei – acțiunile alese de guvern național pentru a-și maximiza obiectivele strategice. Națiunea – guvernul – considerate un producător de decizie rațional, unitar cu „un set de preferințe, un set de opțiuni și cu o singură estimare asupra consecințelor fiecărei alternative” – cel puțin 2 dintre achizițiile realismului clasic – statele drept actori unitari în afacerile internaționale și statele selecționează rațional acțiunile pe care le întreprind în scopul atingerii obiectivelor de politică externă. Acest model pleacă de la prezumția ca acțiunile statelor sunt un răspuns la amenințările și oportunitățile strategice din mediul internațional. Atunci când selectează un răspuns este angajat un proces rațional de alegere bazat pe identificarea obiectivelor și scopurilor, de obicei exprimate în termenii securității naționale și a interesului național, pe propunerea de opțiuni pentru atingerea obiectivelor, pe evaluarea costurilor și beneficiilor fiecărei opțiuni și pe selectarea acelei opțiuni ierarhizată cel mai înalt. Modelul rațional – asociat cu ordine, precizie și logică –

are o prestație teoretică atrăgătoare ptr a explica procesul decizional. Allison – „cu cât dispunem de mai puțină informație despre afacerile interne ale unei națiuni sau guvern cu atât mai mare tendința de a ne baza pe modelul actorului rațional”.

Al doilea model – al comportamentului organizațional – unitatea de bază a analizei este acțiunea guvernamentală. Concentrarea pe „produsele unor organizații ample ce funcționează după seturi standard de proceduri” - „în orice moment, un guvern este constituit din organizațiile existente, fiecare cu un set de proceduri și programe standard. Comportamentul acestor organizații – și în consecință al guvernului – relevant pentru o problemă în orice situație particulară este, în consecință, determinat în primul rând de rutinele stabilite anterior acelei situații. Explicarea unei acțiuni guvernamentale pleacă de la această linie de bază urmând apoi deviații specifice și incrementale”

Allison și Zelikow – 7 caracteristici ale acestui model – 1. actorul nu este o națiune sau un guvern monolitic ci mai degrabă o colectivitate de organizații birocratice deasupra căreia stau liderii guvernului. Pot apărea și sub-unități în interiorul organizațiilor cu propriile seturi de reguli și proceduri. 2. Părți ale unei chestiuni de politică externă pot fi distribuite printre diferite organizații birocratice în acord cu specializarea lor, un proces denumit „putere împărțită și probleme despărțite”. În timp ce atenția specializată este devotată unor aspecte particulare ale chestiunii în speță, problemele decizionale apar atunci când există în fapt puțin control asupra „a ce o organizație încearcă să rezolve și cum sunt programate răspunsurile organizaționale”. 3. Definierea „misiunii organizaționale” articulată printr-o chartă sau o declarație a acestei misiuni. 4. Setul de credințe despre cum trebuie performată misiunea respectivă și cerințele obligatorii în acest scop. 5. „Acțiunea ca produs organizațional” – activitatea org. este produsul unor rutine prestabilite, performanța de succes este definită de alinierea cât mai exactă cu țintele stabilite și limitările exprimate în termeni cantitativi sau procedurali. Accentul cade pe procedurile de operare standardizate și pe rutine prestabilite care să asigure ca performanțele individuale sunt coordonate și au ca rezultat un răspuns coerent. 6. Coordonare și control centralizat – deși pot apărea tensiuni generate de dorința de a descentraliza responsabilitatea și puterea sau de a menține coordonarea centrală asupra agențiilor guvernamentale implicate. 7. arena politică

în care liderii pot schimba comportamentul guvernamental prin decizia „care orga va implementa ce program unde”...liderii pot schimba rolul org respective?

Modelul III – cel al politicilor birocratice – guvernamentale - liderii organizațiilor sunt ei înșiși actori într-un joc competitiv - „numele jocului este politica : negocieri pe filiere regulate între jucători poziționați ierarhic în interiorul guvernului. Comportamentul guvernamental poate fi deci înțeles pe baza acestui model conceptual, nu ca rezultat al activității organizaționale ci ca rezultat al jocurilor de negociere. Produsele decizionale sunt formate și deformate dprin și de interacțiunea preferințelor aflate în competiție. În contrast cu modelul I acest model nu considera un actor unitar ci mai degrabă mai mulți actori: jucători ce nu se concentrează asupra unei singure probleme strategice ci asupra multor chestiuni domestice și internaționale, jucători care acționează nu în termenii unui set consistent de obiective strategice ci mai degrabă după o varietate de perspective asupra scupurilor naționale,, organizaționale și personale, jucători care iau decizii guvernamentale nu printr-o alegere unitara și rațională ci prin hărțuirea, târguiala și compromisul specific arenei politice”.

Unitatea de bază a analizei – acțiunea guv ca rezultat al jocului politic. „Comportamentul național în afacerile internaționale poate fi conceput ca ceva ce emerre din jocurile complicate, subtile, intersectate și adesea foarte serioase dintre actori aflați în poziții guvernamentale” . Îndeplinindu-și sarcinile jucătorii individuali pot avea o rază de influență cu mult peste cea definită de poziția guv ocupată – includem aici trăsături personale, interese și datorii politice, parohialism organizațional, interese politice interne, concepția asupra interesului național, termenii limită pentru decizie și acțiune precum și „lentila” instituționala specifică prin care este percepută o problemă. Allison pleacă de la premiza ca este posibilă predicția privind opțiunea unuia dintre actori plecând de la poziția birocratică pe care o ocupă. „Where you stand depends on where you sit” În a doua ed scrisă cu Philip Zelikow – „depends” – „este substanțial afectat de”..... Totuși această clarificare nu răspunde satisfăcător observației lui Stephen Krasner după care uneori producătorii decizionali nu „stau” nicăieri deoarece se află în afara birocrăției , sunt prezenți numai prin invitație și nu apără nici o poziție birocratică. (Stephen D. Krasner, „Are Bureucracies Important (Or Allison Wonderland)”, *Foreign Policy* 7, 1972, p.165)

Limitările perspectivelor.

1. Snyder, Bruck, Sapin – cadru de analiză ptr pol ext a unui stat nu specifică modul în care variabilele se relaționează unele cu altele și nici cum se ierarhizează în importanță.
2. pre-teoria lui Rosenau înseamnă un volum imens de date statistice și se concentrează pe extremele fiecărui palier: state mari și mici, ec dezv și nedezv, sisteme politice deschise și închise. Seturi de date pe termen lung pot sa nu fie disponibile ptr statele de interes sau să nu fi fost colectate inițial ptr scopul analistului. Pre-teoria nu capturează întregul spectru de posibilități – ec nou industr precum Taiwanul, semidemocrații precum Malaezia și state mijlocii.
3. Modelul Allison –criticat – Kegley și Wittkopf sugerează că modelul actorului rațional este deficitar în a rcunoaște o problemă specifică din cauza neglijării sau negării existenței acesteia până când o criză sau o dovadă directă precipită nevoia unui răspuns.De asemenea implică faptul că deciziile sunt luate fie pe baza unor informații lacunare, depășite, eronate fie, dimpotrivă, pe baza unui volum de informații prea mare și/sau contradictoriu. Alte probleme – negocierile privind prioritizarea diferitelor interese naționale, constringerile legate de timp ce restricționează identificarea și analiza acțiunilor alternative, restricțiile psihologice legate de personalitatea factorului de decizie sau de nevoile emoționale sau pasiunile ce pot disipa distincția clară între scopurile personale și bunul național. Jonathan Bendor și Thomas Hammond – atributele atașate factorilor de decizie în modelul rațional sunt simpliste și ignoră rolul interacțiunilor strategice. Actorii raționali pot avea mai mult de un scop (Jonathan Bendor și Thomas Hammond, „Rethinking Allison s Models”, *American Political Science Review* 86(2), 1992, pg.305) . Modelul organizațional – criticat de asemenea – Morton Halperin – „captura organizațională” – sprijinul sau opoziția unei agenții – asociată cu percepții asupra modului în care influența sa va fi redusă sau întărită. (Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1974, p.27-28).De asemenea – capabilitățile și misiunea

unor organizații nu sunt automat și coerent definite și pot apărea neînțelegeri asupra rolului și misiunilor între sub-structurile aceleiași organizații sau între diferitele agenții și astfel esența organizațională să fie alterată. Bendor și Hammond resping perspectiva lui Allison după care procedurile de operare standard restring comportamentul până la a deveni simplu și predictibil – subestimează comportamentul complex ce poate apărea. Chiar și ultimul model criticat – perspectiva lui Allison după care procesul decizional implică târguiala, negocierea – Bendor și Hammond – poate fi vorba de acord privind scopurile și dezacord privind mijloacele, la care se pot adăuga asimetrii informaționale chiar între oficiali și factorul decizional central. De asemenea modelul III ignoră efectele ierahiilor în procesul decizional. Cu toate acestea sunt de acord că structura formală a unei organizații are implicații asupra procesului și politicilor adoptate. O altă critică – imprecizia – generalizări ad-hoc. Alta critică – complexitatea modelului – „o chiuvetă de bucătărie analitică”. Desmond Ball argumentează că Arena guvernamentală a lui Allison este prea restrictivă deoarece nu ia în considerație elementele de influență din afara birocrăției – constrângeri electorale, Congres, sau guvern – interesele industriale, grupurile de presiune sau presa. (Desmond Ball, „The Blind Men and the Elephant: A Critique of Bureaucratic Politics Theory”, *Australian Outlook* 28(1), 1974, p.79.)

Perspectiva – Unității de decizie

Celelalte perspective – „zgomot” mult în analiză – Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann and Joe D. Hagan, „How Decision Unit Shape Foreign Policy Behaviour”, în Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr. And James Rosenau (ed) *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen and Unwin, Boston, 1987, p.311. – perspectiva unităților de decizie – se concentrează asupra acelor actori ce se află la vârful lanțului decizional în guverne . Se îngustează câmpul de analiză spre acei indivizi din guverne ce exercită ultima putere decizională și autoritate asupra unor chestiuni specifice de politică externă. – un tipar de analiză mai eficient decât decriptarea întregului univers al actorilor ce participă la decizie. Hermann, Hermann și Hagan recunosc de fapt ca factori domestici și internaționali pot sa influențeze politica externă dar susțin că aceste influențe sunt canalizate prin aparatul politic guvernamental care identifică, decide și implementează politicile externe. De

asemenea autorii susțin că în cadrul acestui aparat guvernamental există un set de autorități cu abilitate de a aloca resursele și de a lua decizii ultime – „ultimate decision unit” – structura și dinamica acestei unități ultime oferind substanța politicii externe angajate. (Ibid.309)

Nivelul la care este localizată această unitate ultimă de decizie poate să se schimbe în funcție de problematică și de moment – O problemă critică implică cea mai înaltă autoritate în timp ce activități de rutină vor fi tratate la nivele inferioare, dar, „pentru majoritatea problemelor de politică externă, o persoană sau mai multe autorizează în final o decizie și aceasta sau aceștia constituie unitatea ultimă de decizională pentru acea chestiune” (p.311)

Această teorie – avantaje : 1. permite o analiză comparativă a producătorilor de decizie , fie în interiorul unui aparat decizional fie între structuri decizionale aparținând diferitelor guverne și este aplicabilă indiferent de natura regimului politic.3. Permite identificarea actorilor cheie și analiza comportamentului acestora. !!!!

Hermann, Hermann și Hagan – identifică 3 tipuri de unități ultime – liderul predominant, grupul singular și actorii autonomi multipli.

Liderul predominant

Rolul indivizilor în relațiile internaționale deseori contestat – Daniel L. Byman și Kenneth M. Pollack „Let Us Now Praise Great Men. Bringing the Statesman Back In”, *International Security* 25 4, 2001, p. 108 – indivizii nu contează sau sunt inconsistente în politicile internaționale datorită importanței decisive a sistemului internațional, politicilor interne și interacțiunilor instituționale. Este dificil să generalizezi din acțiunile indivizilor – analiza acestor unități are puțină valoare teoretică. „Analistul nu trebuie să știe nimic despre liderii unui stat; aceștia se vor comporta la fel indiferent cine sunt” (Roger Hilsman, Laura Gaughran și Patricia A. Weitsman, *The Politics of Policy making in Defence and Foreign Affairs*, p.51)

O viziune contrară – liderii contează - Daniel L. Byman și Kenneth M. Pollack „Let Us Now Praise Great Men. Bringing the Statesman Back In”, *International Security* 25 4, 2001, , Giacomo Chiozza și Ajin Choi, „Guess Who Did What. Political Leaders and the Management of Territorial Disputes, 1950-1990”, *Journal of Conflict Resolution* 47 3 2003, Margaret G. Hermann și Joe Hagan, „International Decision

Making: Leadership Matters”, Foreign Policy 110, 1998 - - Personalitățile lor diferă, omogenitatea în comportament foarte problematică iar motivațiile și interesele lor în afacerile internaționale diferă. „scopurile, abilitățile și particularitățile indivizilor sunt cruciale pentru definirea intențiilor, capacităților și strategiilor unui stat. Indivizii nu numai că afectează acțiunile propriilor state dar configurează și reacțiile altor națiuni care trebuie să răspundă aspirațiilor abilităților și agresivităților unor lideri străini” Bzman și Pollack, p 112.

În plus, liderii servesc drept o interfață între structurile oficiale și public – Prin cuvintele și acțiunile lor liderii formează și răspund opiniei publice, influențând forma și conținutul politicii externe – Rosenau . National Leadership and Foreign Policy : A Case Study in the Mobilization of Public Support, Princeton Univ Press, Princeton, 1963, p 17.

Caracteristicile personale ale liderului – rol în perspectiva asupra unei probleme, în structurarea și evaluarea acțiunilor de consiliere, în reacțiile față de informațiile privind mediul extern, în evaluarea riscurilor diferitelor acțiuni. (n.146)

Hermann – 7 caracteristici ce definesc conducerea politică – informații despre cum va reacționa un lider:

1. credințele politice principale – vor influența modul în care percepe liderul mediul politic și definirea strategiilor pentru atingerea scopurilor respective. – Pentru aceasta, unii cercetători – conceptul de „cod operațional” ce evaluează influențele filozofice și conexiunea dintre scopuri și mijloace specifice unui lider și care influențează decizia (Margaret Hermann – „Ingredients of leadership”, Political Psychology, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1986, Alexander George, „The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making”, International Studies Quarterly 13 2 1969, p.190-222). Alți cercetători – factorii motivaționali – nevoile personale ptr putere, afiliere, succes?” (Stephen G. Walker „The Motivational Foundations of Political Belief Systems: A re analysis of the Operational Code Construct”, International Studies Quarterly 27 2 1983, p 180.) Morghentau – încercarea de înțelege politica externă prin concentrarea asupra motivațiilor liderilor – inutilă și înșelătoare (Politics among nations). Richard Cottam – în cazul factorilor decizionali primordiali – motivațiile

individuale extrem de importante (Richard W Cottam – Foreign Policy Motivation. A general Theory and a Case Study, U of Pittsburg Press, Philadelphia, 1977) – este necesară identificare a cine este implicat, acțiunilor și cuvintelor acestor lideri. Margaret Hermann – rigiditatea și flexibilitate acestor credințe afectează poziția liderului asupra obiectivelor și strategiilor.

2. Stilul politic – preferințele liderului de a interacționa cu alții, stilul de lucru (interes ptr detalii sau doar inf generale), maniera de comunicare. 2 consecințe ale stilului – a. Asociații se adaptează stilului ptr a menține accesul, b. Liderii tind să numească consilieri apropiați ca stil și viziune.
3. Motivația ptr căutarea poziției conducătoare principale – dorința de putere, o cauză specifică, un sentiment la obligației, dorința de a fi acceptat, provocarea poziției, statutului și recunoașterii.
4. reacția unui lider la stres și presiune –
5. procesul recrutării într-un post de conducere
6. experiențele politice precedente ale liderului
7. climatul politic – toate acestea 3 – se leagă de : dacă liderul a obținut poziția datorită unui „patron”, a avansat în grad normal sau a fost cooptat, similaritatea poziției prezente cu altele deținute anterior, durata mandatului, evenimentele și lecțiile care au definit socializarea politică a liderului.

Singură analiza caract liderului insuficientă ptr explicarea comportamentului guvernamental – contextul în care liderul operează este important - definește limitele de operare. Cariabile ale contextului – prezența și conținutul regulilor formale de decizie, gradul și forma opoziției, existența oricăror opinii politice comune, resursele accesibile, stilul preferat de interacțiune dintre lider și subordonați precum și caracteristicile perioadei – stabilitate, criză, puține resurse, multe etc). De asemenea importan este definirea constituenților – către cine este responsabil și care sunt așteptările și imaginile care îi influențează comportamentul. – ce surse politice de sprijin are.

5. Definirea crizelor internaționale și teorii asupra tehnicilor de gestionare

6. Mecanisme formale și informale utilizate de actorii instituționali și studii de caz.

Poziția proeminentă a Președintelui în guvernarea afacerilor externe derivă în principal din autoritatea acordată de Constituție. Dar ea a rezultat și din diferitele interpretări judiciare, din deciziile Curții Supreme, din obiceiuri și tradiții care au transformat treptat ceea ce trebuia să fie o parte egală a guvernului federal în “cel mai puternic birou al lumii”⁶.

În mod explicit, Constituția acordă extrem de puține puteri președintelui în ceea ce privește afacerile externe. Articolul II, Secțiunea 2 prevede că președintele (investit cu puterea executivă de Secțiunea I) are puterea ca “după consultarea și cu consimțământul Congresului să încheie tratate și să numească ambasadori, consuli și alți miniștri publici”, iar în Secțiunea a III-a se încredințează președintelui sarcina de a primi ambasadorii sau miniștrii străini.⁷ Se remarcă aici două consecințe semnificative ale acestor prevederi. Mai întâi faptul că Președinția rămâne singurul organism de comunicare cu guvernele externe, având deci o poziție care îi oferă legal monopolul asupra informației referitoare la afacerile externe. În al doilea rând puterea de a trimite și a primi reprezentanți diplomatici a făcut disponibilă o importantă tehnică diplomatică: “recunoașterea guvernelor sau statelor străine.”⁸

Totodată, anumite acte legislative sau decizii ale Curții Supreme au abilitat președintele cu puteri cu mult mai mari decât încheierea de tratate și primirea de ambasadori. Astfel, dacă Constituția a acordat șefului executivului statutul de “comandant al armatei și marinei SUA și a milițiilor diferitelor state ale Uniunii”⁹, în anumite momente Congresul a permis folosirea forțelor armate în scopul protejării vieții și a proprietății cetățenilor americani sau pentru executarea unor tratate, în absența autorizării sale sau a unei declarații de război¹⁰.

⁶ Snyder, op.cit., pg.146; Kegley, op.cit., pg.319

⁷ *Constitution of the United States of America*, Washington D.C., 1990, pg.4

⁸ Snyder, op.cit., pg.147

⁹ *Constitution of...*, pg.5

¹⁰ Snyder, op.cit., pg.150-151

De asemenea, președintele are posibilitatea legală de a orienta politica americană prin anumite declarații publice (exemplele cele mai cunoscute fiind doctrina Truman, Eisenhower, Nixon, Carter), de a participa la conferințe internaționale, de a trimite agenți speciali (emisari personali) pentru a negocia acorduri, a colecta informații sau a întreține relații diplomatice. Poziția președintelui în politica externă americană a fost apreciată de analiștii politici ca devenind, datorită doctrinei securității naționale, chiar mai puternică decât în politica internă, spațiu în care controlul Congresului s-a dovedit a fi mai puternic ¹¹.

Cercul intern al puterii în procesul de elaborare a deciziei în politica externă mai cuprinde în afara președintelui, două elemente:

1. “staff-ul” personal al șefului executivului, cunoscut oficial sub numele de Biroul Casei Albe, compus dintr-un număr de secretari, asistenți administrativi, consilieri militari și asistenți personali. Acest grup nu deține putere proprie și poate acționa numai în numele președintelui. Dar influența Casei Albe în politica externă americană, datorată în primul rând autorității și prestigiului prezidențial s-a concretizat în perioada postbelică și prin acțiunile importante îndeplinite de membrii acesteia, din interiorul său recrutându-se aproape toți emisarii speciali ai președintelui¹²;
2. cercul de consilieri specializați, instituționalizat în 1947 prin National Security Act sub numele de Consiliul Național de Securitate (NSC) în scopul de a “consilia președintele în legătură cu integrarea politicilor interne, externe și militare relativ la securitatea națională, astfel încât să permită serviciilor militare și altor departamente și agenții guvernamentale să coopereze mai eficient în probleme implicând securitatea națională”¹³. În momentul creării sale, NSC-ul era compus din Președinte, vice-președinte, secretarii de Stat și Apărare. Treptat au intrat în componența Consiliului și directorul CIA, președintele Statului Major Inter-Arme (Joint Chiefs of Staff), secretarul Trezoreriei și directorul Biroului Mobilizării Apărării. Cu statut de invitați au făcut parte din NSC și alte personaje, cum ar fi

¹¹ Aaron Wildawski, “The Two Presidencies”, în Charles Kegley, Eugene R. Wittkopf, *Perspective on American Foreign Policy*, New York, St.Martins Press, 1983, pg.176

¹² Kegley, *American...*, pg.350

¹³ Theodore H.Etzold, William L.Gaddis, *Containment: Document on American Politics and Strategies 1945-1950*, New York, Harper and Row, 1978, pg.81

Procurorul General, directorul Agenției de Comunicații Internaționale sau al Agenției pentru Dezvoltare Internațională și diverși asistenți sau consilieri prezidențiali.¹⁴ Președintele are libertatea de a accepta sau nu recomandările Consiliului, deciziile NSC având doar un caracter consultativ.

Data fiind importanța acestui nivel de realizare a deciziei politice, evoluția elementelor componente (instituția prezidențială, staff-ul Casei Albe și Consiliul Național de Securitate), precum și dinamica raporturilor dintre ele, au influențat în bună măsură comportamentul extern al Statelor Unite.¹⁵

În al doilea cerc concentric al procesului de “foreign policy making”, Hilsman situează diferitele departamente și agenții guvernamentale din componența executivului SUA. Cele mai importante pentru asigurarea securității naționale, respectiv cele mai apropiate de producerea deciziei sunt Departamentele de Stat și de Apărare, precum și (este adevărat într-o măsură inegală) agențiile de informații sau ceea ce este denumit în limbajul de specialitate al analiștilor americani “the intelligence community”¹⁶.

Departamentul de Stat reprezintă agenți executivă care poartă, alături de președinte, responsabilitatea principală pentru desfășurarea relațiilor externe ale SUA. Sfera activităților sale cuprinde negocierea tratatelor și înțelegerilor cu celelalte națiuni, reprezentarea națiunii în organizațiile internaționale, elaborarea de recomandări pentru decizia politică, precum și implementarea acestora în relațiile externe ale Statelor Unite¹⁷.

Departamentul de Stat a fost organizat sub forma piramidei birocratice clasice, cu un Secretar de Stat aflat la capătul unei serii de servicii și birouri care împart activitatea în cadrul Departamentului. Divizarea activității reflectă atât orientarea departamentului către regiunile geografice principale ale lumii (respectiv Birourile Afacerilor Europene, Africane, Interamericane, ale Asiei de Est și Pacificului,

¹⁴ Kegley, *American...*, pg.328

¹⁵ Unul dintre studiile cele mai serioase în această privință îl constituie lucrarea lui Edward Kolodziej “The NSC: Innovations and Implications” în Douglas Fox, *The Politics of United States Foreign Policy Making*, California, Goodyear Publishing Company Inc., 1971

¹⁶ Hilsman, *op.cit.*, pg 543

¹⁷ *United States Government Manual 1980-1981*, Washington D.C., Government Printing Office, 1980, pg.430

Orientului Apropiat și Asiei de Sud), cât și necesitatea de a rezolva problemele ce transcend granițele geografice (Birourile Afacerilor Economice, ale Cercetării și Informațiilor, ale Afacerilor Politico-Militare) sau cele reieșite din nevoile interne ale organizării guvernamentale¹⁸.

Responsabilitatea producerii deciziilor în cadrul Departamentului urmează același model ierarhic. Cele mai importante decizii sunt luate de Secretarul de Stat, de reprezentantul său și de subsecretari, trecând prin secretarii asistenți regionali la directorii aflați la post în străinătate.

Rolul exact al Departamentului de Stat în cadrul procesului de elaborare a deciziei nu poate fi determinat cu exactitate dacă nu se ține seama de trei seturi de probleme:

- dinamica internă, uneori divergentă între funcționarii serviciilor organizate pe criterii geografice, pe de o parte, și cei ai birourilor alcătuite pe o bază funcțională¹⁹;
- raporturile Departamentului cu Congresul SUA, relații ce s-au dovedit nesatisfăcătoare după cel de-al doilea război mondial. Probleme bugetare, interpretarea diferită a eficienței acțiunilor Departamentului, probleme ridicate de personalități diferite ale secretarilor de stat au contribuit la crearea unui climat cel puțin “rece” între Congres și Departament²⁰;
- raporturile Departamentului cu Casa Albă, relații deosebit de complexe, provenind în principal din dubla calitate a Departamentului de principal consultant în politica externă și de agenție executivă deținând puteri delegate de președinte pentru a reprezenta Statele Unite în străinătate. Aceste relații au fost complicate și de existența altor surse de informare și consultare ale președintelui, agenții care au competitat cu destul succes rolul deținut de Departamentul de Stat²¹.

Determinat de aceste trei variabile, rolul jucat de Departamentul de Stat în perioada postbelică pare a fi cunoscut o traiectorie sinusoidală, prezentând numeroase momente de “cădere” după rezultatele excelente obținute în timpul administrațiilor

¹⁸ *Ibidem*, pg. 429.

¹⁹ Snyder, *op. cit.*, pg. 276-278.

²⁰ *Ibidem*, pg. 295-302.

²¹ *Ibidem*, pg. 240-242.

Truman și Eisenhower. În timpul perioadelor Kennedy, Johnson, Nixon-Ford și Carter, Departamentul nu a fost capabil să-și asume rolul de agenție principală în politica externă, subordonându-se treptat Casei Albe²².

Departamentul Apărării, în special Biroul său de Afaceri privind Securitatea Internațională (ISA) are responsabilități în ceea ce privește zona de intersecție între problemele generale de politică externă și cele referitoare la politica de securitate națională. Termenul de securitate națională este utilizat de obicei în cadrul documentelor produse de Departament pentru a descrie “obiectivele și programele prin care guvernul caută să asigure securitatea națiunii și supraviețuirea într-un mediu internațional potențial ostil²³.

Ațiunea Departamentului Apărării în cadrul executivului s-a concentrat pe trei direcții:

- consilierea președintelui, a Consiliului Securității Naționale și Departamentului de Stat asupra implicațiilor militare generale ale politicii externe globale și asupra fezabilității din punct de vedere militar, a programelor sau acțiunilor specifice din politica externă. Această sarcină s-a rezolvat în special prin Joint Chiefs of Staff și prin Secretarul Apărării;
- pregătirea planurilor strategice pentru sprijinirea obiectivelor naționale;
- executarea politicii externe atunci când au fost necesare planificări și operațiuni militare²⁴.

ISA (Biroul pentru Afaceri privind Securitatea Internațională), componentă de prim rang a Departamentului Apărării, a fost responsabilă pentru dezvoltarea și coordonarea pozițiilor și politicilor Departamentului în probleme privind afacerile politico-militare și economice internaționale²⁵. Rolul jucat de această structură guvernamentală în procesul producerii politicii externe americane a crescut continuu din anii 60, datorită:

²² Gelb, Leslie H.-, *Why not the State Department*, în Kegley și Wittkopf, *Perspective on...*, pg. 247.

²³ Kegley, *American...*, pg. 363.

²⁴ Snyder, *op. cit.*, pg. 243.

²⁵ Kegley, *American...*, pg. 362.

- capacității deosebite demonstrate de Robert McNamara în timpul mandatului său de Secretar al Apărării (1961-1967) de a impune un control civil eficient asupra unui gigant complex militar,
- faptului că principala problemă de politică externă a perioadei a fost Vietnamul și era totodată o formidabilă problemă militară,
- precum și manierei, caracteristică spiritului marțial, de a se concentra direct asupra problemelor ivite, eficiența sporită deosebind-o net de Departamentul de Stat²⁶.

Prezența militarilor la acest nivel al deciziei politice a ridicat multe semne de întrebare, dând naștere unei controverse nerezolvate încă, pozițiile analiștilor politici fiind ireconciliabile²⁷. Dar poate că răspunsul la întrebarea dacă militarii au dominat sau nu politica externă a SUA în perioada postbelică prezintă doar o importanță secundară, problema funcției, a rolului pe care l-au îndeplinit în implementarea politicii de securitate națională, în condițiile unei înfruntări externe (“rece” sau “caldă”), reprezentând o temă de cercetare interesantă.

Agențiile cuprinse în ceea ce se numește “intelligence community” au deținut responsabilitatea principală pentru “colectarea, interpretarea și punerea în circulație a cunoștințelor pe care trebuie să se fundamenteze securitatea națională și pe baza cărora producătorii deciziilor trebuie să formuleze politici logice”²⁸. În același timp însă, anumite agenții (CIA în special) prezintă și o dimensiune executivă, având sarcina să pună în practică prin mijloace specifice, unele decizii politice.

Comunitatea agențiilor de informații a fost structurată astfel: în cadrul Departamentului Apărării funcționează cinci agenții (ale Armatei, Marinei și Forțelor Aeriene, apoi Defense Intelligence Agency și National Security Agency, aceasta din urmă fiind specializată în “interceptarea, analizarea traficului și descifrarea mesajelor altor națiuni, presupus amice sau inamice”)²⁹. Departamentul de Stat are propriul său “Bureau of Intelligence and Research” ce se ocupă cu colectarea, analizarea și punerea în circulație a informațiilor nesecrete asupra evoluțiilor politice, economice,

²⁶ Clotfelter, James, *The Military in American Politics*, New York, Harper and Row, 1973, pg. 191-197.

²⁷ Mills, Wright C., *The Military Ascendancy*, Huntington, Samuel P., *Power, Expertise and the Military Profession*, Sheehan, Neil, *The Rise of Military Influence in the Nixon Administration* în Fox (ed.), *op. cit.*, pg. 193-196, 197-202, 203-209.

²⁸ Snyder, *op. cit.*, pg. 225.

²⁹ Kegley, *op. cit.*, pg. 375.

culturale și sociologice externe³⁰. Urmează apoi Biroul Federal de Investigație – contraspionaj -, Administrația Sancționării Drogurilor (Drug Enforcement Administration), ce prelucrează informațiile privind traficul intern și extern de droguri, și Comisia de Energie Atomică (care urmărește programele de cercetare, dezvoltare, producție și supraveghere a armelor atomice), toate jucând un rol important în operațiunile de informare, deși nu sunt preocupate în principal de colectarea de informații externe³¹.

Cea mai importantă și cea mai cunoscută dintre agențiile de informare este, fără îndoială, CIA. Creată prin National Security Act în 1947, Agenția Centrală are următoarele responsabilități:

- consilierea NSC în probleme de “intelligence” referitoare la securitatea națională;
- elaborarea recomandărilor pentru NSC în scopul coordonării activităților de informare a diferitelor departamente sau agenții federale executive;
- corelarea, evaluarea și punerea în circulație a informațiilor;
- executarea serviciilor, funcțiilor și datoriilor adiționale referitoare la securitatea națională pe care NSC le poate solicita³².

Ultima categorie de responsabilități desemnează dimensiunea executivă a CIA. O imagine foarte clară a acesteia o oferă Victor Marchetti și John D. Marks în lucrarea lor *The CIA and the Cult of Intelligence*: “CIA s-a angajat în spionaj și contraspionaj, în propagandă și dezinformare, în război psihologic și activități paramilitare. Ea penetrază și manipulează instituții private și își creează propriile organizații când este necesar. Recrutează agenți și mercenari, mituiește și șantajează funcționari străini pentru a-și îndeplini misiunile. Face tot ce este necesar pentru a-și atinge scopurile, fără nici o considerație asupra consecințelor etice sau morale ale activităților sale. Ca braț de acțiune secretă a politicii externe americane, cea mai puternică armă a CIA este intervenția acoperită în afacerile interne ale țărilor pe care guvernul SUA dorește să le controleze sau să le influențeze”³³.

³⁰ *Ibidem*, pg. 377.

³¹ *Ibidem*, pg. 377-378.

³² *Ibidem*, pg. 379; de asemenea, Wise, David și Ross, Theodore, *The Invisible Government*, în Fox (ed.), *op. cit.*, pg. 260-266.

³³ Marchetti, Victor și Marks, John D., *The CIA and the Cult of Intelligence*, New York, Knopf, 1974, pg. 5.

Comportamentul și evoluția acestei “intelligence community”, destul de greu de evaluat datorită secretului cu care se înconjoară activitatea agențiilor de informații, pot furniza date interesante privind reacțiile Statelor Unite pe scena mondială în perioada postbelică.

Al treilea cerc concentric al puterii în procesul de decizie al politicii externe este constituit din Congres, grupurile de interes interne, opinia publică și mass-media. Dintre acestea numai Congresul are calitatea necesară de a determina în mod propriu-zis politica de securitate în mediul extern a SUA, celelalte elemente influențând decizia într-un mod indirect.

Congresul SUA este abilitat atât cu puteri implicite, rezultate din însăși suveranitatea națiunii, cât și cu atribute explicite, fiind investit prin Constituție cu puteri legislative³⁴. Orice act cerut de politica externă trebuie însă să fie adoptat identic de ambele camere și semnat de președinte. Totodată, Constituția a investit Congresul cu dreptul de a legifera în ceea ce privește “apărarea comună”³⁵, înființarea și menținerea armatei și a marinei³⁶. În plus, Congresul singur deține puterea de a formula legile de alocare a diverselor fonduri³⁷, pârghie extrem de importantă în controlarea politicii externe.

De asemenea, puterea de a declara război a fost atribuită doar Congresului³⁸, atribut ce nu putea fi delegat, iar aprobarea tratatelor internaționale a reprezentat încă o pârghie aflată la dispoziția Congresului pentru a controla deciziile realizate în domeniul politicii externe.

Pentru a identifica mai precis rolul jucat de Congres în politica externă americană postbelică este necesar a se lua în considerație permanenta concurență între legislativ și executiv în această sferă. Astfel, dacă în prima decadă după război Congresul a deținut o influență semnificativă, formulând actele legislative majore indispensabile politicii externe și de securitate a SUA, după 1955 s-a putut observa o rutinizare a politicii de securitate națională și în condițiile în care structura de tratate a războiului rece fusese completată iar majoritatea instrumentelor implicării

³⁴ *Constitution of ...*, Art, Sect. I, pg.2

³⁵ *Ibidem*, pg.2.

³⁶ *Ibidem*, pg. 8,9.

³⁷ *Ibidem*, pg. 7.

³⁸ *Ibidem*.

internaționale americane (diferitele opțiuni militare, ajutorul extern, propaganda, activitățile acoperite) fuseseră autorizate și instituționalizate, implicarea Congresului în problemele de politică externă s-a redus treptat.

O nouă schimbare a avut loc în contextul războiului din Vietnam, Congresul atacând în forță puterile deținute de președinte și executiv în sfera politicii externe, legiferând acte ce au micșorat capacitatea președintelui de a trimite trupe în străinătate sau care au supravegheat mai eficient activitatea comunității de informații. În același timp Congresul s-a opus unei serii de inițiative ale executivului în politica externă, demonstrând aceeași dorință de a controla comportamentul extern al SUA.³⁹ Totuși implementarea politicii de securitate națională în perioada postbelică a necesitat o capacitate reactivă puternică, greu de asigurat prin Congres, organism care funcționa după o altă dinamică decât executivul. Însă rolul său în procesul de decizie este important având în vedere faptul că prin intermediul Congresului acționează și alți factori de influență asupra politicii externe, cum ar fi opinia publică, grupurile de interese și mass-media.

1.3. Sursele și instrumentele politicii externe a Statelor Unite.

³⁹ James A. Robinson. "Congress and Foreign Policy Making" în Kegley și Wittkopf, ed., *op.cit*, pg.12-19; Richard C. Moe, Stephen Teel "Congress as Policy Maker: a necessary Reappraisal" în *Political Science Quarterly*, vol.85 (sept.1970), pg.463-467

În analiza mecanismelor decizionale ale politicii externe, prezintă o deosebită importanță și cercetarea factorilor care influențează comportamentul extern al Statelor Unite și care generează reacții în zona securității naționale, fapt subliniat de Arnold Wolfers în lucrarea sa *Discord and Collaboration*: “deciziile și acțiunile în arena internațională pot fi înțelese, prezise și manipulate numai în măsura în care factorii care influențează deciziile pot fi identificați și izolați”⁴⁰. În acest sens, teoria cea mai completă, nu fără a fi contestată, pare a fi cea exprimată de James N. Rosenau, atât în studiul său *Pre-Theory and Theories of Foreign Policy*, cât și în vasta sa lucrare *The Scientific Study of Foreign Policy*.

Astfel, după Rosenau, factorii capabili să influențeze politica externă a SUA pot fi plasați în cinci mari categorii: mediul extern, mediul societal, modul de organizare și funcționare a structurilor guvernamentale, rolul jucat de factorii de decizie centrali și caracteristicile individuale ale personajelor responsabile cu decizia în politica externă. Aceste categorii de factori sunt semnificative și pentru a înțelegerea mai profundă a evoluției doctrinei și sistemului instituțional al securității naționale.

Mediul extern include “toate variabilele legate de genul comunității internaționale în care trăiesc Statele Unite și la care acestea reacționează”⁴¹. Fără îndoială, deci, că sursele externe stimulează reacția politică, prezentând “oportunitățile necesare existente pentru realizarea obiectivelor externe, dar, în același timp, limitează raza opțiunilor eficiente din care factorii de decizie pot alege pentru realizarea scopurilor”⁴². Acest factor presupune că nu determină însă direct comportamentul american, foarte important fiind și modul în care responsabilii politici percep dimensiunile și provocările introduse de mediul extern⁴³.

De asemenea se consideră că influența produsă de mediul extern asupra politicii externe nu se reduce doar la momentele de criză, de tensiune, ce provoacă o reacție imediată, ci se referă și la întregul ansamblu de elemente ce dau consistență

⁴⁰ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1962, pg. 83.

⁴¹ James N. Rosenau, *Pre-Theory and Theory of Foreign Policy*, în Farrell, Barry (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, North Western University Press, 1966, pg. 28.

⁴² Kegley, *American...*, pg. 141.

⁴³ Melvyn P Leffler, *National Security*, în “The Journal of American History”, vol. 77, nr. 1, June 1990, pg. 189.

organizării comunității mondiale și care influențează într-un mod cu mult mai subtil producerea răspunsului.

Prin sursele societale ale politicii externe americane, Rosenau înțelege “acele aspecte non-guvernamentale ale unei societăți care influențează comportamentul său extern. Orientările și valorile majore ale unei societăți, gradul său de unitate națională, extinderea industrializării sunt doar câteva din variabilele societale care pot contribui la conținutul aspirațiilor și politicilor externe ale națiunii”⁴⁴.

În afara acestora pot fi identificate ca făcând parte din această categorie de surse și legătura existentă între politica externă și cea internă, componența elitei politice americane, comportamentul opiniei publice și rolul îndeplinit de mass-media în societatea americană. Comportamentul extern al SUA nu poate fi pe deplin înțeles dacă nu sunt luate în considerație aceste variabile societale. De exemplu, reacția politică nu poate fi desprinsă de noțiunea de “valori-inimă” (core values) care sintetizează un întreg set de valori diferite (percepte ideologice și morale, simboluri culturale și interese concrete pentru bogăție, putere și statut) unind “pragmatismul” cu “moralismul” în societatea americană⁴⁵. Atunci când aceste valori centrale sunt considerate a fi în primejdie, reacția politică este practic automată.

De asemenea, o serie de acțiuni ale SUA în planul politicii externe pot fi înțelese și ca urmare a “intensei lupte politice între majoritatea actorilor implicați în procesul de luare a deciziei”⁴⁶, în caracteristicile tipice ale elitei politice americane (de exemplu, numărul extrem de mare al celor care au ajuns la vârful politicii externe după o impresionantă carieră în afaceri⁴⁷ sau în presiunile exercitate de complexul MAGIC (military-academic-government-industrial complex)⁴⁸ sau de grupurile de interese⁴⁹ și nu în ultimul rând ca urmare a comportamentului opiniei publice și al mass-mediei (reținerile față de inovație în politica externă sau, dimpotrivă, stimularea,

⁴⁴ Rosenau, *op. cit.*, pg. 36.

⁴⁵ Leffler, *op. cit.*, pg. 145-147.

⁴⁶ Roger Hilsman, *Policy Making is Politics*, în Kegley și Wittkopf (ed.), *op. cit.*, pg. 246.

⁴⁷ , George Kolko *The Class Background of Foreign Policy Makers* și Thomas R Dye, *Who's Running America*, în *The Roots of American Foreign Policy*, Boston, Beacon Press, 1969.

⁴⁸ Kegley, *op. cit.*, pg. 28.

⁴⁹ Bernard Cohen, *The Influence of Special Interest Groups and Mass-media on Security Policy in the United States*, în Kegley și Wittkopf (ed.), *op. cit.*, pg. 231-233.

în anumite condiții, a schimbării orientării politice⁵⁰. În consecință, factorii societali, deși nu controlează, nu determină în mod direct decizia în politica de securitate națională, o influențează într-o anumită măsură.

A treia sursă a politicii externe americane, identificată de Rosenau, este cea a structurii guvernamentale, respectiv “acele aspecte care limitează sau sporesc opțiunile producătorilor de decizii”⁵¹.

Structura guvernului american include un număr mare de variabile ce influențează, direct sau indirect, realizarea politicii de securitate națională printre care pot fi enumerate:

- producerea și implementarea deciziei este împărțită între diferitele componente ale executivului dar politica de securitate națională a avut drept consecință și alterarea arhitecturii guvernului federal;⁵²
- odată cu elaborarea Legii Securității Naționale în 1947, aparatul birocratic implicat a prezentat o tendință continuă de creștere, agențiile și organizațiile guvernamentale competând pentru obținerea unor bugete cât mai generoase;
- în contextul războiului rece, executivul a primit abilități speciale pentru asigurarea securității naționale exercitând o dominație aproape totală asupra politicii respective;⁵³

Aceste variabile au influențat, fără îndoială, comportamentul extern al Statelor Unite, mai ales atunci când interesul de securitate era adus în discuție, precum și viteza de reacție și de implementare a unor politici eficiente. Gradul înalt de birocratizare și amplitudinea segmentelor executive au putut milita împotriva inovației în politica externă americană, afectând “abilitatea națiunii de a modifica cursul

⁵⁰ Idem., *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston, Little Brown, 1973, pg. 205-206.

⁵¹ Rosenau, *op. cit.*, pg. 42.

⁵² Charles E. Neu, “The Rise of the National Security Bureaucracy”, în Louis Galambos, ed., *The New American State: Bureaucracies and Policies since World War II*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1987, pg.85-108

⁵³ Vezi Henry Kissinger, “Domestic Structure and Foreign Policy”, *Daedalus*, 95, Spring 1966, pg. 506-518 și Theodore Lowi, “Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy”, în James N. Rosenau, ed. *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 1967, pg.295-331

acțiunilor sale în afacerile mondiale atunci când situația o impunea”.⁵⁴ În alte momente însă, componente ale birocrăției guvernamentale au facilitat schimbări importante în politica externă americană, cazurile cele mai semnificative pentru desenarea politicii de securitate națională fiind acțiunile Departamentului de Stat în 1947 pentru formularea doctrinei Truman și pentru elaborarea Planului Marshall.⁵⁵ Ceea ce trebuie subliniat însă în legătură cu influența structurilor guvernamentale asupra politicii de securitate națională este faptul că această categorie de surse explică mai mult de ce sunt selectate anumite instrumente pentru realizarea obiectivelor propuse, decât în ce mod dunt definite aceste obiective.

Sursele guvernamentale sunt strâns asociate rolului pe care îl joacă, în politica externă, diverși factori de decizie. Conceptul de surse-rol (*role-sources*) este definit cu ajutorul ipotezei după care “acțiunile producătorilor de decizie în realizarea politicii externe sunt influențate semnificativ de rolul pe care îl joacă, de comportamentul social prescris și de normele sancționate legalatașate unei anumite poziții”⁵⁶. Teoria rolurilor explică, în parte, de ce odată instalat în funcție, fiecare Președinte american s-a comportat asemănător cu predecesorul său în contextul în care problema securității naționale era luată în considerație. De asemenea teoria pare utilă și în explicarea tipurilor de decizii politice realizate în mod obișnuit în interiorul și de către structuri birocratice de mai mari dimensiuni, punând practic accentul pe comportamentul grupului instituțional și nu cel individual.

O ultimă sursă a politicii externe americane analizate de James Rosenau este cea a caracteristicilor individuale ale responsabililor pentru formularea și executarea gesturilor politice. Rosenau definește acești determinanți individuali drept “toate aspectele unui *decision-maker* – valorile, talentul, experiențele anterioare – ce disting opțiunile sau comportamentul său în politica externă de cele ale altui producător de decizii”⁵⁷.

Această teorie pune accentul pe truismul după care indivizii și nu națiunile activează în politica externă. Deciziile luate în această sferă sunt adesea luate de un

⁵⁴ Kegkey, *op.cit.*, pg.22

⁵⁵ Kissinger, *op.cit.*, pg.509; Richard J. Barnett, *The Roots of War: The Men and Institutions Behind US Foreign Policy*, New York, Penguin Books, 1972, tratează în amănunt această problemă.

⁵⁶ Kegley, *op.cit.*, pg.23

⁵⁷ Rosenau, *op.cit.*, pg.65

număr mic de personaje, caracteristicile individuale ale acestora punându-și amprenta asupra evoluției în plan extern a națiunii. Mai mult decât atât se poate chiar afirma că nu numai publicul sau analiștii politici sunt înclinați să creadă că valorile, personalitatea liderului sunt esențiale pentru formularea politicii externe, dar chiar și responsabilii politici tind să opereze după această logică, făcând anumite presupuneri asupra trăsăturilor personale ale omologilor lor, conștient sau inconștient, fapt ce poate modifica ecuația diplomatică.⁵⁸

Un contra-argument al acestei teorii poate fi acela că politica externă a Statelor Unite în perioada postbelică, cu precădere cea orientată spre asigurarea securității naționale, odată stabilită, prezintă o inerție greu de depășit, inovația politică datorată strict caracteristicilor personale ale liderilor politici fiind extrem de rară. Concluzia la care aderăm este aceea că factorii individuali au reprezentat o sursă importantă dar nu decisivă în construirea și mai ales în executarea pe termen mediu și lung a politicii externe și de securitate a Statelor Unite.

În continuare considerăm că o trecere în revistă a principalelor instrumente folosite pentru executarea deciziilor produse în sfera politicii de securitate este utilă configurării domeniului securității naționale a Statelor Unite.

În primul rând, politica externă americană este executată prin intermediul diplomaților de carieră care primesc, în consecință, responsabilități tipice și în sfera de securitate. Serviciul extern (Foreign Service) reprezintă o parte a Departamentului de Stat și a fost reorganizat pentru a suporta noile sarcini presupuse de condițiile Războiului Rece prin Foreign Service Act în 1947. Practic el cuprinde ambasadorii sau miniștrii numiți de Președinte și confirmați de Senatul SUA, funcționarii de carieră obișnuiți, specialiștii în diferite domenii tehnice (Rezerva Serviciului Extern),

⁵⁸ Este interesant faptul că, încercând să configureze cât mai precis această teorie, politologii și psihologii americani au identificat nu mai puțin de zece tipuri de personalități care s-au făcut remarcate în planul deciziei în politica externă și de securitate a SUA, respectiv: Naționalistul, Militaristul, Conservatorul, Pragmaticul, Paranoivul, Machiavelicul, Cruciatul, Autoritarul, Anti-autoritarul și Dogmaticul, aceste categorii nefiind exhaustive sau reciproc exclusive; vezi studiul lui Herbert McClosky, "Personality and Attitude Correlates of Foreign Policy Orientation", în Rosenau, ed., op.cit., pg.51-109

personalul administrativ și angajații străini, precum și agenții consulari numiți de Secretarul de Stat sau de șeful misiunii.⁵⁹

Deși compus în majoritate din diplomați profesioniști cu funcții semnificative la nivelul Departamentului de Stat, în perioada postbelică Serviciul Extern a fost concurat de alte agenții guvernamentale separate de structura formală a delegațiilor sau ambasadelor americane precum și de emisarii personali ai președintelui. Mediul extern extrem de dinamic după 1947, modul de operare elitist, respectul exagerat pentru tradiție, precedent și conformism cât și atacul nemilos al senatorului Joseph McCarthy începând cu anul 1950 (Serviciul Extern fiind decimat în perioada “vânătorii de comuniști”) au determinat concentrarea treptată a acestei agenții guvernamentale mai mult spre funcțiile de reprezentare.⁶⁰

Emisarii speciali ai președintelui au reprezentat în schimb un instrument alternativ des folosit în politica externă americană. Se consideră că există două tipuri de astfel de emisari: agenții prezidențiali ce nu dețin o poziție oficială în guvernul federal fiind responsabili numai în fața Președintelui, și emisarii ce dețin anumite poziții guvernamentale și sunt aleși pentru o misiune particulară.⁶¹ Prerogativele acestor emisari speciali sunt similare diplomaților de carieră, ei putând negocia acorduri, purta discuții confidențiale cu șefi de state sau pot deschide relații diplomatice. Avantajele acestui instrument diplomatic în executarea deciziilor în politica externă și de securitate sunt multiple, aceștia fiind capabili să obțină informații semnificative și se pot concentra asupra unei singure sarcini.⁶²

Un al doilea instrument folosit în politica externă conform doctrinei securității naționale este cel militar, privit din perspectiva interacțiunii sale cu spațiul diplomatic tradițional. Utilizarea politică a forțelor armate a fost definită drept “acțiunea fizică întreprinsă de una sau mai multe componente ale serviciilor militare, ca parte a unei încercări deliberate a autorităților naționale de a influența sau a pregăti influențarea

⁵⁹ Snyder, *op.cit.*, pg.310-311

⁶⁰ Kegley, *op.cit.*, pg.357-359

⁶¹ Snyder, *op.cit.*, pg.149

⁶² De exemplu, un rol important în definirea politicii americane față de Uniunea Sovietică după cel de-al doilea război mondial l-a avut Averell Harriman; vezi în acest sens W.Averell Harriman and Elie Abel, *Special Envoy to Churchill and Stalin*, New York, Random House, 1975.

comportamentului specific al oficialităților sau opiniei publice din altă națiune, fără a se angaj însă într-o continuă competiție a violenței”⁶³.

Natura forțelor armate ale Statelor Unite obligă încă de la început la observarea unei distincții între “diplomația atomică” și cea executată cu ajutorul forțelor convenționale. Existența arsenalului nuclear, a cărei folosire a implicat încă de la sfârșitul războiului mondial o dimensiune tragică excepțională, a dus la modificarea concepției americane asupra armelor, tranzitând de la semnificația originară de mijloace pentru atingerea unor scopuri militare pe termen scurt, la aceea de instrumente în negocierea diplomatică, doctrina securității naționale impunând practic această evoluție. Calitatea armelor atomice de instrumente diplomatice a urmărit îndeaproape în perioada postbelică competiția dintre Statele Unite și Uniunea Sovietică, concepția americană asupra rolului jucat de arsenalul nuclear evoluând de la “constrângere” (*compellence*), armele atomice fiind înțelese ca instrumente ale presiunii psihologice la “distrugere reciproc asigurată” (ideea descurajării atomice) apoi la folosirea “controlată” a armamentului de acest tip. Această evoluție a urmat practic traiectoria redefinirilor succesive a elementelor doctrinei de *securitate națională* generate de cursa înarmărilor și crizele existente în mediul internațional.⁶⁴

Forțele convenționale ale SUA au fost folosite pentru influențarea directă sau indirectă a deciziilor politice ale altor state mai ales în relațiile cu națiunile din blocul socialist sau din lumea a treia, fără a se pierde însă din vedere dinamica conflictului rece. Studiile efectuate au demonstrat existența unui număr cuprins între 251 și 226 de cazuri în care Statele Unite și-au folosit sau au amenințat cu folosirea forțelor sale militare pentru urmărirea politicii de securitate, numai în perioada 1946-1976.⁶⁵ Aceste acțiuni au mers de la simpla prezență într-o zonă de conflict, vizite, exerciții de rutină⁶⁶ până la intervenții directe⁶⁷.

⁶³ Barry Blechman și Stephen Kaplan, ”US Military Forces as a Political Instrument since World War Two”, *Political Science Quarterly*, 94, Summer 1979, pg.195

⁶⁴ Este semnificativ în acest sens studiul lui Hans J. Morgenthau, “Defining the National Interest – Again Old Superstitions, New Realities”, în Kegley și Wittkopf ed., *op.cit.*, pg.32 - 49

⁶⁵ Blechman și Kaplan, *op.cit.*, pg.196 susțin cifra de 215 incidente, în timp ce Kegley, *op.cit.*, pg.107, menționează cifra de 225 de astfel de cazuri.

⁶⁶ Prezența portavionului Theodore Roosevelt la Istanbul în timpul crizei din 1946 este un exemplu pentru instrumentul folosit pentru susținerea unei națiuni amice în fața pericolului extern.

Un alt instrument folosit de diplomația americană pentru atingerea obiectivelor securității naționale l-a reprezentat acordarea de asistență de securitate, atât militară cât și economică. Programele de asistență militară⁶⁸ dezvoltate în timpul războiului rece au evoluat atât în plan calitativ cât și geografic în conformitate cu interesele de securitate națională a Statelor Unite în întreaga perioadă postbelică.

Din punct de vedere istoric, primul efort major de a utiliza ajutorul economic ca instrument al politicii externe a fost Planul Marshall destinat să reconstruiască infrastructurile economice, sociale și politice ale societăților europene, considerate vitale pentru securitatea națională a Statelor Unite⁶⁹. Apoi programe de asistență economică au fost derulate sub administrația Agenției pentru Dezvoltare Internațională (AID), Food For Peace Program sau Corpul de Pace.⁷⁰ Analistii politici consideră că în perioada postbelică Statele Unite au acordat ajutor economic urmărind patru categorii de obiective: 1) obținerea unei mai mari securități naționale, 2) îndeplinirea unor obligații umanitare, 3) obținerea de câștiguri economice prin deschiderea și menținerea accesului la piețele țărilor mai puțin dezvoltate în termeni favorabili Statelor Unite sau prin asigurarea accesului la materii prime la prețuri favorabile, 4) obținerea de succese diplomatice prin expansiunea prestigiului și puterii naționale.⁷¹

Eficiența acestor instrumente utilizate de politica externă americană în scopul asigurării securității naționale poate fi analizată atât din perspectivă regională cât și globală. Astfel, dacă din punct de vedere regional sau local, rezultatele obținute cu ajutorul acestor mijloace pot fi puse sub semnul întrebării, la nivel global

⁶⁷ Coreea-1950, Liban, 1958 și 1982, Vietnam, 1965, Republica Dominicană – 1965, Granada – 1986, etc.; Blechman și Kaplan, *op.cit.*, pg.199

⁶⁸ Principalele tipuri de asistență militară sunt : FMS (vânzări de echipament militar fără subvenții), FMS Credit Program (subvenții acordate de guvernul SUA), MAP (asistență militară prin donații sau subvenții), alte programe de educație și antrenament militar; vezi Andrew Semnal, “Evolving Patterns of US Security Assistance 1950-1980” în Kegley și Wittkopf, ed., *op.cit.*, pg. 80

⁶⁹ Poate cea mai completă lucrare în acest sens este cea a lui Michael J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, New York, Cambridge University Press, 1995

⁷⁰ Vezi Joan M. Nelson, *Aid, Influence and Foreign Policy*, New York, Macmillan, 1968

⁷¹ Charles Frank și Mary Baird, “Foreign Aid: Its Speckles Past and Future Prospects”, *International Organisations*, 29, Winter 1975, pg.133-167 și studiul lui John Sewell, “The Third World – Exploring US Interests”, Kegley și Wittkopf, *op.cit.*, pg. 163

interesele de securitate, respectiv îngrădirea acelor națiuni ostile, fundamental opuse sistemului de valori american, menținerea unei economii mondiale deschise, protejarea accesului Statelor Unite la piețele străine și la sursele de materii prime strategice, au fost apărate cu succes în perioada războiului rece.