



МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ

ЗБИРКА ТЕКСТОВА



ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ

ЗБИРКА ТЕКСТОВА

ЛЕТЊИ СЕМЕСТАР

2015/16

О ЗБИРЦИ

Збирка текстова састоји се из шест целина које прате логички редослед излагања материје на предмету Међународни односи. Наведене целине одговарају на следећа питања: **1) у каквом се окружењу одвијају међународни односи; 2) између којих субјеката (актера) се првенствено одвијају међународни односи; 3) како су се они развијали током историје; 4) да ли се могу увидети и теоријски формулисати одређене законитости у међународним односима; 5) који су неки од фактора који могу утицати на међународне односе, и коначно, 6) у којој мери се о међународним односима може говорити као о науци?**

Прва целина – „Стање анархије” – односи се на контекст (окружење) у коме се одвијају међународни односи. Основна специфичност наведеног контекста лежи у непостојању централне тј. врховне власти на нивоу међународног система чиме се међународни односи квалитативно разликују од односа који могу постојати у оквиру унутрашњих политичких (државних) поредака. Ову целину чине три текста: параграф „Шта је међународна политика”, преузет из књиге *Како разумевати међународне сукобе* америчког професора Џозефа Наја као и две одреднице („Вестфалски систем” и „Анархија”) преузете из француског *Речника међународних односа* чији је аутор професор Дарио Батистела. **Ова три текста се у погледу испитних обавеза воде као један због свог малог обима.**

Након наглашавања специфичности међународних односа који се одвијају у стању анархије (у каквом контексту се одвијају међународни односи?), тежиште прелази на питање о основним субјектима међународних односа (између кога се првенствено одвијају међународни односи?). Ово питање обрађује **друга целина – „Субјекти међународних односа”** – кроз два текста. Први, који даје преглед главних субјеката међународних односа, преузет је из последњег издања уџбеника *Међународни односи*, Војина Димитријевића и Радослава Стојановића. Други текст – “Power Shift” – на енглеском је језику и пружа добар увид у савремено али и упитно схватање по којем централна улога државе као субјекта међународних односа бледи пред налетом недржавних субјеката као што су велике мултинационалне компаније или међународне невладине организације.

Питање о томе какви су кроз историју били односи између држава као, и даље, централних субјеката међународних односа предмет је **треће целине – „Међународни односи-историјски оквир”** – коју чине два текста. Први текст је поглавље „Европски концерт” преузето из књиге „Дипломатија” Хенрија Кисинџера и обрађује XIX век док је други текст, који се односи на XX век, преузет из уџбеника Чарлса Кеглија и Јуџина Виткофа. Овај други текст пак не обрађује догађаје из датог периода на чисто дескриптиван начин већ покушава да их стави у један шири оквир уводећи пратећу теоријску и појмовну апаратуру. Тиме на релативно приступачан начин показује шта може бити улога и сврсисходност теорије у међународним односима.

Последњим наведеним текстом прави се копча са **четвртом целином – „Међународни односи-теоријски оквир”** која се управо бави представљањем теорије (и теорија) у Међународним односима (међународни односи овде се пишу великим почетним словом јер је у овом контексту реч о међународним односима као научној дисциплини). Четврта целина састоји се из два дела.

У првом се говори о међународним системима и обрасцима регулације међународне анархије (другим речима, како се надомешта непостојање централне тј. врховне власти?). Ту се налазе важни текстови француских аутора, (свакако најпознатијег међу њима) Ремона Арона из чијег су капиталног дела *Мир и рат међу нацијама* (ова књига нажалост није добила адекватан превод на српски језик) преузета поглавља о међународним системима и Сержа Сира (на енглеском језику) који даје изврстан преглед и типологију система (механизма) којима се регулише анархија (нпр. равнотежа снага или колективна безбедност).

Други део четврте целине представља увод у основне теорије међународних односа односно постојеће школе мишљења – реализма, либерализма и конструктивизма. Чине га три текста: „Два виђења анархичне политике” Џозефа Наја који је преузет из књиге *Како разумевати међународне сукобе* као и два фундаментална текста (на енглеском језику) реалистичке и конструктивистичке теорије међународних односа који носе сасвим различита схватања анархије као централног појма међународних односа (Кенета Волца и Александра Вента).

Пета целина – „Међународни односи-тематске целине (чиниоци)” – односи се на факторе који утичу на међународне односе. По логици ствари, чиниоци међународних односа углавном се обрађују пре или непосредно након прегледа историје међународних односа а свакако пре теорисјких разматрања. У оквиру предметне збирке се одступило од овог правила јер фонд часова не дозвољава систематску обраду основних чинилаца те су они овде арбитрарно одабрани и прилагођени студијама и студентима Правног факултета. Целина о чиниоцима међународних односа састоји се тако из три дела.

Први се односи на Међународно право. У оквиру овог дела се не обрађује конструкција савременог права међународног мира и безбедности (тим пре што је ово питање делимично обрађено у претходној целини кроз чланак Сержа Сира о колективној безбедности) и суштински се не говори о утицају позитивног права на међународне односе већ се инсистира на упитности правног карактера међународног права (другим речима, поставља се фундаментално питање: да ли је међународно право заиста право?). У оквиру овог дела налазе се три изузетно важна текста, Александра Кожева, Ремона Арона (неадекватно преведен) и Ханса Моргентауа (овај последњи на енглеском језику), која пружају одговоре на горенаведено питање.

Други део тиче се Међународне политичке економије и садржи текстове Сузане Стренџ (на енглеском језику), Ноама Чомског и Роберта Кокса (такође на енглеском језику), важног аутора који се у научном пољу дисциплине најчешће карактерише као радикалан мислилац услед његовог критичког става према глобалним економским трендовима. И у овом делу се не промишља толико утицај глобалне економије на међународне односе колико се поставља питање саме природе доминантног економског модела.

Трећи део бави се географским фактором и геополитиком а састоји се од поглавља „Међународни географски положај” које је преузето из последњег издања уџбеника *Међународни односи*, Војина Димитријевића и Радослава Стојановића. Питање саме геополитике обрађено је кроз четири кратка текста Миломира Степића, Халфорда Макиндера и Карла Хаусофера (последња три на енглеском језику). **Наведена четири текста воде се у погледу испитних обавеза као један због свог малог обима.**

Коначно, **шеста целина – „Међународни односи-епистемолошки оквир”** – обрађује, у академском и интелектуалном смислу, изузетно значајно питање научности Међународних односа (као научне дисциплине дакле), њених метода и њеног места у оквиру друштвених наука. Ову целину чине четири текста (сва четири на енглеском језику): чланак америчког професора Стенлија Хофмана о улози и домаћају теорије у Међународним односима; расправу о методама које могу бити сврсисходне у изучавању међународних односа између Хедлија Була и Мортона Каплана и најзад, текст Миље Курки и Колина Вајта о месту Међународних односа у оквиру друштвених наука односно стању Међународних односа као друштвене науке.

За студенте правних наука, суштински ненавикнуте на епистемолошке проблеме и питања, расправа о методама између професора Була и Каплана (у Међународним односима позната као друга конститутивна дебата у оквиру дисциплине) делује, због своје приступачности, као погодан увод у разматрање (и спознају) методолошких односно епистемолошких питања.

НАЧИН ПОЛАГАЊА ИСПИТА

I Кандидати су обавезни да прочитају и спреме ОСАМ ТЕКСТОВА из Збирке, ШЕСТ ОБАВЕЗНИХ И ДВА ПО СОПСТВЕНОМ ИЗБОРУ

II Обавезно је спремити следећих ШЕСТ ТЕКСТОВА:

1. „Државе”, „Међународне организације” и „Транснационални субјекти међународних односа” у Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 90-115 и 117-141.
2. „Evropski koncert”, у Henri Kisindžer, *Diplomatija*, Verzal press, Beograd, 1999, str. 59-79.
3. „Suparništvo i odnosi velikih sila”, у Čarls V. Kegli, Judžin R. Vitkof, *Svetska politika, Trend i Transformacija*, CSES/Diplomatska akademija, Beograd, 2006, str. 169-204.
4. „Dva viđenja anarhične politike”, у Džozef Naj, *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Stubovi kulture, Beograd, 2006, str. 19-25.
5. “O međunarodnim sistemima” i “O višecentričnim i dvocentričnim sistemima”, у Remon Aron, *Mir i rat među nacijama*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci/Novi Sad, 2001, str. 126-136 i 155-170.
6. „Међународно право, унутрашње право и плурализам националних правних система”, у Александар Кожев, *Нацрт за једну феноменологију права*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци/Нови Сад, 2012, стр. 420-442.

III Обавезно је изабрати ЈОШ ДВА ОД ПРЕОСТАЛИХ ЧЕТРНАЕСТ ТЕКСТОВА. Пожељно је (свакако не и обавезно) прочитати један од текстова на енглеском језику. У погледу испитне обавезе, текстови под редним бројем 1-1,1-2 и 1-3 воде се као један текст. Исто важи и за текст и табелу пор бројем 9-1 и 9-2 као и за текстове о геополитици 19-1,19-2,19-3 и 19-4.

СПИСАК ТЕКСТОВА

I МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – СТАЊЕ АНАРХИЈЕ

1. Основна карактеристика контекста у којем се одвијају међународни односи:

1.1. „Шта је међународна политика”, у Џозеф Нај, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 16-18;

1.2. “Westphalien (système)” [Вестфалски систем], in Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 494-495 [превео М.Ј.];

1.3. “Anarchie” [Анархија], in Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 17-23 [превео М.Ј.].

II СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

2. „Државе”, „Међународне организације” и „Транснационални субјекти међународних односа” у Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 90-115 и 117-141.

3. Jessica T. Mathews, “Power Shift”, *Foreign Affairs*, Vol. 76 Issue 1, 1997, p. 50-66.

III МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ИСТОРИЈСКИ ОКВИР

4. „Evropski koncert”, u Henri Kisindžer, *Diplomatija*, Verzal press, Beograd, 1999, str. 59-79.
5. „Suparništvo i odnosi velikih sila”, u Čarls V. Kegli, Judžin R. Vitkof, *Svetska politika, Trend i Transformacija*, CSES/Diplomatska akademija, Beograd, 2006, str. 169-204.

IV-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

МЕЂУНАРОДНИ СИСТЕМИ И ОБЛИЦИ УРЕЂЕЊА АНАРХИЈЕ

6. “O međunarodnim sistemima” i “O višecentričnim i dvocentričnim sistemima”, u Remon Aron, *Mir i rat među nacijama*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci/Novi Sad, 2001, str. 126-136 i 155-170.
7. Serge Sur, “Classic Security Systems”, in Serge Sur, *International Law, Power, Security and Justice: Essays on International Law and Relations*, Hart Publishing Ltd, Oxford and Portland, 2010, pp. 211-236.
8. Serge Sur, “Collective Security”, in Serge Sur, *International Law, Power, Security and Justice: Essays on International Law and Relations*, Hart Publishing Ltd, Oxford and Portland, 2010, pp. 237-249.

IV-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР:

ТЕОРИЈЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

9. Језгровит увод у теорије међународних односа:

9.1. „Dva viđenja anarhične politike”, u Džozef Naj, *Kako razumovati međunarodne sukobe*, Stubovi kulture, Beograd, 2006, str. 19-25;

9.2. “Tabela 2.1 – U potrazi za teorijom, četiri glavne perspektive”, u Čarls V. Kegli Jr, Judžin R. Vitkof, *Svetska politika, Trend i transformacija*, CSES/Diplomatska akademija, Beograd, 2006, str. 106-108.

10. Kenneth N. Waltz, “The Anarchic Structure of World Politics”, (from Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*) in Robert J. Art, Robert Jervis, *International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Longman, 2000, pp. 49-69.

11. Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power”, *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425.

V-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

12. „Међународно право, унутрашње право и плурализам националних правних система”, у Александар Кожев, *Нацрт за једну феноменологију права*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци/Нови Сад, 2012, стр. 420-442.

13. „Suštinska nesavršenost međunarodnog prava”, u Remon Aron, *Mir i rat među nacijama*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci/Novi Sad, 2001, str. 702-710.

14. “The Main Problems of International Law”, in Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Alfred A. Knopf, New York, Third Edition, 1960, pp. 275-298.

V-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНА ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА

15. Susan Strange, “Who Governs? Networks of Power in World Society”, *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, Special Issue, 1994, pp. 5-17.

16. „Неолиберализам и глобални поредак”, у Ноам Чомски, *Профит изнад људи*, Светови, Нови Сад, 1999, стр. 19-48.

17. Robert W. Cox, "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method", in Robert W. Cox, Timothy J. Sinclair, *Approaches to World Orders*, Cambridge University Press, 1996, pp. 124-142.

V-3 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И ГЕОПОЛИТИКА

18. „Међународни географски положај”, у Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 177-182.

19. Елементи геополитике:

19.1. Миломир Степић, „Геополитика”, *Геополитичка раскршћа*, бр. 1, лето 2000, стр. 76;

19.2. Halford J. Mackinder, "The Geographical Pivot of History", from *Geographical Journal* (1904), in Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Routledge, London and New York, 1998, pp. 27-31;

19.3. Karl Haushofer, "Why Geopolitik?" from *The World of General Haushofer* (1942), in Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Routledge, London and New York, 1998, pp. 33-35;

19.4. Karl Haushofer, "Defense of German Geopolitics", from *Total Power: A Footnote to History* (1948), in Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Routledge, London and New York, 1998, pp. 40-43.

VI МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ЕПИСТЕМОЛОШКИ ОКВИР

20. Stanley H. Hoffmann, “International Relations: The Long Road to Theory”, *World Politics*, Vol. 11, No. 3, 1959, pp. 346-377.

21. Дебата Хедли Бул/Мортон Каплан о методолошком приступу (на који начин изучавати међународне односе?):

21.1. Hedley Bull, “International Theory: The Case for a Classical Approach”, *World Politics*, Vol. 18, No. 3, 1966, pp. 361-377;

21.2. Morton A. Kaplan, “The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations”, *World Politics*, Vol. 19, No. 1, 1966, pp. 1-20.

22. Milja Kurki, Colin Wight, “International Relations and Social Science”, in Tim Dunne, Milja Kurki, Steve Smith, *International Relations Theories*, Oxford University Press, Third Edition, 2013, pp. 15-35.

I МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – СТАЊЕ АНАРХИЈЕ

1.1. „Шта је међународна политика”, у
Џозеф Нај, *Како разумевати међународне
сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006,
стр. 16-18.

Šta je međunarodna politika?

Svet nije uvek bio podeljen u sistem posebnih država. Tokom vekova postojala su tri osnovna oblika svetske politike. U *svetskom imperijalnom sistemu* jedna vlada kontroliše najveći deo sveta sa kojim ima dodira. Najznačajniji primer takvog sistema u zapadnom svetu bilo je Rimsko

³Peter Wallensteen, Margareta Sollenberg: „Armed Conflict, 1989-2000”, u: Sollenberg (urednik) *States in Armed Conflict 2000*. (Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, Report No. 60, 2001), str. 10.

carstvo. Španija u XVI veku i Francuska u poznom XVII veku su pokušale da dostignu sličnu prevlast, ali nisu uspele. U XIX veku britanska imperija prekrivala je svet, ali su čak i Britanci bili prinuđeni da dele svet sa drugim jakim državama. Imperije starog sveta – sumerska, persijska i kineska – zapravo su bile regionalne imperije. One su mislile da vladaju svetom, ali su izbegle međusobne sukobe zahvaljujući nepostojanju komunikacija. Njihove borbe sa varvarima na periferiji carstava ne mogu se uporediti sa ratovima između država čija je moć približno jednaka.

Drugi osnovni oblik međunarodne politike je *feudalni sistem*, u kome ljudska lojalnost i političke obaveze nisu prvenstveno vezane za teritorijalne granice. Feudalizam je bio zajednički oblik društvenog uređenja u Evropi posle pada Rimskog carstva. Pojedinaac je imao obaveze prema lokalnom gospodaru, ali je takođe imao da obavlja dužnosti i prema nekom udaljenom plemiću, biskupu ili papi u Rimu. Političke obaveze bile su određene u ogromnoj meri na osnovu toga šta se događalo onome kome su bili podređeni. Ako bi se vladar venčao, neko područje i njegov narod mogli bi promeniti gospodara kao deo miraza. Tako je stanovništvo nekih gradova koje je bilo francuskog porekla iznenada moglo da promeni naciju i da postane Flamancima ili Englezima. Gradovi i savezi gradova ponekad su imali specijalan polunezavisan status. Ratovi koji su pratili feudalne odnose nisu bili ono što mi podrazumevamo pod modernim teritorijalnim ratovima. Oni su se mogli pojaviti kako unutar tako i preko granica teritorija, i bili su povezani sa tim presecajućim, neteritorijalnim lojalnostima i sukobima.

Treći oblik koji svetska politika može imati jeste *anarhični sistem država*, sastavljen od država koje su relativno kohezivne jedinice u sistemu, ali nemaju vrhovnu vlast nad njima. Primeri uključuju gradove-države stare Grčke ili Makijavelijevu petnaestovekovnu Italiju. Drugi primer anarhičnog sistema država je dinastička teritorijalna država čija koherentnost proizlazi iz kontrole koju vrši vladajuća porodica. Primeri se mogu pronaći u Indiji ili Kini u V veku pre Hrista. Velike teritorijalne dinastije ponovo su se javile u Evropi oko 1500. godine, dok su drugi oblici međunarodne politike, kao što su gradovi-države ili decentralizovani savezi između različitih teritorija, počeli da iščezavaju. Vestfalski mir iz 1648. godine okončao je Tridesetogodišnji rat, koji se ponekad naziva i najdužim od velikih religijskih ratova i prvim ratom modernih država. U retrospektivi, ovaj ugovor je uveo suverene teritorijalne države kao dominantan oblik međunarodnog organizovanja.

Stoga, kada danas govorimo o međunarodnoj politici, uobičajeno podrazumevamo sistem teritorijalnih država, i definišemo *međunarodnu politiku* kao politiku u odsustvu zajedničkog suverena, politiku među entitetima bez vladara nad njima. Međunarodna politika se često naziva anarhičnom. Kao što monarhija znači jedan vladar, *anarhija* – „an-archy“ – znači odsustvo bilo kog vladara. Međunarodna politika je sistem koji počiva na načelu samopomoći. Tomas Hobs, engleski filozof iz XVII veka, nazvao je takav anarhični sistem „prirodnim stanjem“. Po nekima, reči *prirodno stanje* opisuju sliku stada krava koje mirno pasu na farmi, ali to nije ono što je Hobs pod tim mislio. Zamislite gradić u Teksasu bez šerifa u vreme Divljeg Zapada, ili Liban posle sloma vlade sedamdesetih godina, ili Somaliju devedesetih. Hobsovo prirodno stanje nije dobroćudno; to je rat svih protiv svih zbog toga što nema višeg autoriteta da nametne red. Kao što o tome kaže poznata Hobsova izreka, život u jednom takvom svetu je neprijatan, brutalan i kratak.

Rezultat svega ovoga jeste postojanje zakonskih, političkih i društvenih razlika između unutrašnje i međunarodne politike. Unutrašnje pravo se uopšteno posmatrano poštuje, a ako to nije slučaj, policija i sudovi nameću kazne protiv prekršioca. Međunarodno pravo, sa druge strane, počiva na kompetitivnim pravnim sistemima, i nema zajedničkog organa koji bi nametao njegovo sprovođenje. Ne postoje međunarodne policijske snage da nametnu pravo.

Sila igra različitu ulogu u unutrašnjoj i međunarodnoj politici. U dobro uređenom unutrašnjem političkom sistemu vlada ima monopol na legitimnu upotrebu sile. U međunarodnoj politici niko nema monopol na upotrebu sile. Pošto je međunarodna politika područje samopomoći, a s obzirom na to da su neke države jače od drugih, uvek postoji opasnost da države u poslednjoj instanci upotrebe silu. Kada sila ne može biti izbačena iz igre, rezultat su nepoverenje i sumnja.

Unutrašnja i međunarodna politika se takođe razlikuju u njihovom temeljnom osećanju zajednice. U dobro uređenom društvu postoji široko rasprostranjeno osećanje zajedništva koje podstiče razvoj lojalnosti, standarda pravde i gledišta o tome šta je legitimna vlast. U međunarodnoj politici ljudi podeljeni na različite nacije ili različite države ne dele isto osećanje lojalnosti. Bilo kakvo osećanje pripadnosti globalnoj zajednici je slabo. Ljudi se često ne slažu u pogledu toga šta za koga izgleda pravedno i legitimno. Kao ishod javlja se veliki jaz između dvaju osnovnih po-

litičkih vrednosti: poretka i pravde. U takvom svetu najveći broj ljudi stavlja pravdu u unutrašnjoj politici iznad međunarodne pravde. Pravo i moral igraju ulogu u međunarodnoj politici, ali u odsustvu osećanja zajednice oni nisu tako povezani kao što je to slučaj u unutrašnjoj politici.

Od tri osnovna sistema – *svetskog imperijalnog, feudalnog i anarhičnog sistema država* – poslednji je najrelevantniji za međunarodnu politiku u savremenom svetu, iako, kao što ćemo videti u poslednjim poglavljima, neki ljudi spekuliraju kako će XXI vek biti svedok postepene evolucije novog feudalizma ili, što je manje verovatno, američke svetske imperije.

I МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – СТАЊЕ АНАРХИЈЕ

1.2. “Westphalien (système)” [Вестфалски систем], in Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 494-495 [превео М.Ј.].

Вестфалски систем

Вестфалски систем означава међународни систем који је произашао из Вестфалских уговора којима је стављена тачка на Тридесетогодишњи рат 1648. године.

Узрок овог рата налази се у католичкој династији Хабзбурга: контролишући неповезане територије које се простиру од Шпаније до Бохемије и од Италије до Холандије преко Аустрије и Мађарске, Беч није губио наду да ће своју владавину проширити на читаву Европу. Међутим, од појаве првих монархистичких држава на територијалном принципу и верских ратова који су уследили након Протестантске реформације и контрареформације, Европа *de facto* више није имала ничег заједничког са *Universalis Christiana* из Средњег века коју је карактерисало бескрајно мноштво ентитета свих врста и величина који су истовремено били нагомилани једни поред других и међусобно испреплетани и потчињени двострукој власти: духовној власти Папе и световној власти Цара који је био на челу Светог римског царства и германске нације. Када је у таквом историјском контексту Беч покушао да наметне Прагу католичку веру, Француска је у савезништву са протестантским силама, које су поред Бохемије и неких немачких принчева, биле Шведска и Холандија (тада у сукобу са Шпанијом), успела да нанесе пораз аустријским амбицијама.

Вестфалски уговори потврђују на тај начин тријумф државе као привилегованог облика политичког организовања друштва и означавају *ipso facto* рађање модерног међународног система који је утемељен на три принципа екстерног суверенитета (*rex est imperator en regno suo*: ниједна држава не признаје вишу власт и свака држава признаје сваку другу као себи равну), интерног суверенитета (*cujus regio, ejus religio*: свака држава располаже искључивом надлежношћу на својој територији и над својом популацијом и ниједна држава се не меша у унутрашње послове друге државе) и равнотеже снага (ниједна држава не сме располагати снагама које би јој омогућиле да се наметне осталим државама и свака држава се труди да ниједна друга не досегне хегемонију) [...].

І МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – СТАЊЕ АНАРХИЈЕ

1.3. “Anarchie” [Анархија], in Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 17-23 [превео М.Ј.].

Анархија

Десет година након што је објавио *The European Anarchy*, енглеz Дикинсон (*G.L. Dickinson*) објавио је 1926. године књигу под насловом *The International Anarchy*. Дикинсон је данас углавном заборављен. Међутим израз „анархија“, који је он први употребио у изучавању међународних односа постао је, од тада, централни појам дисциплине. За већину теоретичара анархија, не у општем смислу нереда, већ у стручном смислу одсуства централне власти која би постојала изнад држава (од грчког *anarkhia*, одсуство шефа), представља особену црту међународног политичког живота у односу на интерну политичку сферу коју карактерише монопол легитимне физичке принуде; она оправдава специфичност како међународних односа као предмета проучавања, тако и Међународних односа као самосталне научне дисциплине. Остаје ипак да наведени консензус тешко прикрива суштинске разлике које се односе на конкретне последице које различите парадигме извлаче из чињенице да не постоји власт изнад држава: док је код реалиста анархија синоним за стање рата, она за Енглеску школу [међународних односа] не искључује могућност међународног друштва, нити за конструктивисте могућност међународне заједнице.

Од анрхије схваћене као стање рата до уређене анархије

У Међународним односима је појам анархије првенствено везан за реализам и потиче од британског филозофа Томаса Хобса (*Thomas Hobbes*). У свом „*Левијатану*“, Хобс осликава природно стање у коме се налазе државе као стање рата. Зато што нису закључили друштвени уговор, „краљеви и лица која држе суверену власт налазе се због своје независности у стању сталне сумњичавости, и у ситуацији и ставу гладијатора, са упереним оружјем и погледом усмереним на другог“. Није да се државе стално боре једне са другима, али како „рат не чине само ефективне борбе, већ и временски простор у којем је воља за борбом довољно присутна“, природно стање заиста је синоним једног *bellum omnium contra omnes*: државе „живе у стању перманентног рата, као пред битку, са утврђеним границама и топовима окренутим према свим земљама које их окружују“.

Код Хобса природно стање (израз анархија још није употребљен) подразумева дакле истовремено одсуство централне власти која би постојала изнад држава и стање рата. Савремени реалисти преузеће ову идеју према којој је конфликтualност инхерентна анархичној структури међународних односа. У потрази за „оним што чини специфичност међународних односа“ који се карактеришу „одсуством инстанце која држи монопол физичке принуде“, Ремон Арон (*Raymond Aron*) пронашао је ту специфичну црту у легитимитету и легалитету примене оружане силе од стране актера: налазећи свој израз у специфичном држању дипломате и војника и кроз њега, међународна политика одвија се у сенци рата, јер су и периоди мира само примирја, периоди опоравка од претходног рата и спремања за ратове који ће доћи. Кенет Волц (*Kenneth Waltz*), са своје стране, сматра у књизи *Man, the State and War*, да је у „одсуству врховне власти, увек могуће да се сукоби реше силом (...) рат постоји јер га ништа не спречава“.

Волц иде и даље, у *Theory of International Politics*, појашњава двоструко структурирајуће дејство које анархија врши на понашање држава у међународној сфери. Прво, она их приморава да обезбеде своју безбедност пре постизања било ког другог циља: у стању анархије, „циљ који систем тера државе да остваре јесте безбедност“. Затим, она их наводи да могу да рачунају само на себе (*self-help*) у остварењу наведене безбедности: „чињеница да се може рачунати само на себе представља по дефиницији принцип деловања у анархичном поретку“. Према Волцу, структурирајуће дејство међународне анархије на понашање држава упоредиво је оном које тржиште има на предузећа: велика, средња или мала, она траже да остваре највеће могуће профите сходно структури конкуренције, потпуне или непотпуне, олигополистичке или монополистичке, на датом тржишту; исто тако, међународна анархија диктира понашање држава, независно од њиховог унутрашњег режима или идеологије на коју се позивају њихове вође. Синоним за „стање небезбедности, и у најмању руку, за стање несигурности свих у намере свих осталих када је у питању њихово будуће деловање“, анархија чини државе функционално индиференцираним, намећући им обавезу да усвоје стратегију самоодржања; тиме, она „дејствује против сарадње“, јер свака држава тежи, зарад сопствене безбедности, релативној добити

пре него апсолутној, и заправо се опредељује да дела као усамљени јахач пре него да се изложи ризику преваре који сарадња подразумева.

Практично у истом тренутку у ком Волц објављује своју концепцију анархије, Енглеска школа [међународних односа] предлага једну алтернативну концепцију.

Од анархије схваћене као природно стање до међународног друштва

Ова концепција вуче своје корене из списка либерала Џона Лока (*John Locke*) и јуснатуралисте Гроцијуса (*Grotius*), који постулирају једно сасвим другачије природно стање од Хобсовог. Према Гроцијусу, „човек [...] поседује у себи самом једну доминантну склоност ка друштвеном животу” која чини да осећа потребу за „животом са бићима своје врсте [...] у стању једног спокојног друштва”; према Локу, човек у природном стању живи у стању пуне слободе, али то стање слободе није стање екцеса: ова два су „онолико различита и удаљена један од другог колико су и стање мира, благонаклоности, помоћи и заједничког одржања и стање непријатељства, малициозности, насиља и заједничког уништења”. Ову поделу између Лока и Гроцијуса с једне стране, Хобса с друге, проналазимо и када с природног стања у којем се налазе појединци пређемо на стање анархије у којем се налазе суверене државе. Под утицајем шпанске схоластике, Гроцијус сматра да су „одређени закони могли да се изнедре између држава сходно њиховој вољи”. То је право које се назива право народа [*ius gentium*]; када је Лок у питању, иако признаје да се државе једне наспрам других налазе у природном стању, он тврди да „договори, уговори, савезништва представљају нераскидиве везе за владаре света”. Другим речима, за Гроцијуса и Лока, природно стање у којем се налазе државе није синоним за стање рата; више је реч о низу мирних периода (који не представљају обична примирја) и периода рата јер постоје природноправна правила као и правила права народа која регулишу међународно понашање држава: „предузет у циљу постизања мира”, рат је дозвољен само под условом да се ради о праведном рату, односно одбрамбеном рату.

Управо је ову идеју могуће саморегулације односа међу државама упркос њиховој анархичној структури преузела Енглеска

школа међународних односа. Признајући као „очигледну” чињеницу да постоји „међународна анархија” у мери у којој „међусобни односи између суверених држава нису потчињени заједничкој власти”, Хедли Бул (*Hedley Bull*) одбија да хобсовску концепцију анархије учини својом: ако се већ по сваку цену „међународни односи морају поредити са имагинарним предуговорним природним стањем које је владало међу људима”, сматра он, „боље је изабрати Локов него Хобсов опис”. Тачније, чињеница да је међународни систем анархичан не искључује могућност његове постепене трансформације у међународно друштво, или у друштво држава, које постоји када се „група држава које су свесне заједничких интереса и вредности сматра везаном скупом заједничких правила у својим међусобним односима и која учествује у добром функционисању заједничких институција”. Даље према Булу, такво међународно друштво угледало је светлост дана у Европи у XVI веку, пре него што се проширило на читав свет услед европске експанзије: захваљујући правилима попут оних која се тичу ограничавања употребе силе, немешања у унутрашње послове или поштовања дате речи, и захваљујући институцијама као што су право на рат и право у рату, дипломатске конвенције и обичаји, примена равнотеже снага и управљање међународним животом кроз концерт сила, међународни поредак је успео бити одржан.

Сматрајући тако да је саморегулација анархије могућа тамо где Волц види само једну константу која условљава политику самопомоћи, Бул даје појму анархије одређену динамику, спремајући на тај начин терен за концепцију анархије коју ће једну генерацију касније усвојити Бузан и Вент.

Од зреле анархије до кантовске анархије

Бери Бузан (*Barry Buzan*) полази од идеје да појам анархије, који заиста значи „одсуство централне власти”, подразумева не „одуство власти *per se*, већ пре чињеницу да власт лежи у јединицама система”. Као децентрализован облик политичког поретка, анархија може да преузме две идеалнотипске форме: незрелу анархију, која се може поистоветити са хобсовским стањем рата, у којој „односи међу државама попримају облик сталне борбе за превласт”; зрелу анархију,

са „државама које уживају велику безбедност захваљујући истовремено сопственој снази и институционализованим нормама које регулишу њихово међусобно понашање”. Савремена реалност налази се негде између два екстрема који су разуларени хаос и зрела стабилност: постоје добро институционализоване норме као што је међусобно признање суверене једнакости држава, друге добро етаблиране у облику принципа али које се мање поштују у пракси, попут права на самоопредљење или неповредивост граница, друге опет, прихваћене у смислу идеала али без практичног домаћаја, као што је немешање у унутрашње послове. Бјузан закључује да, иако не постоји неки велики и свесни план који је променио незрелу анархију у, данас, нешто мање незрелу анархију, није немогуће да анархију „једном када смо ње свесни, успемо да ставимо у калуп како бисмо добили њене мање или више зреле облике”.

Бјузан међутим не појашњава којим процесима би било могуће досећи такве „обогаћене анархије”, ни од чега би се оне састојале. То ће бити дело Александера Вента (*Alexander Wendt*) који тврди да је „анархија оно што државе од ње направе”, што је формулација која савршено сажима конструктивистичку концепцију анархије као друштвеног конструкта.

Идеалиста по питању концепције односа између бића и свести, Вент првенствено сматра да је анархична структура заправо анархична култура тј. да није конфигурација материјалног односа снага као код Волца, већ да је реч о скупу перцепција и виђења које државе деле о сопственом идентитету и идентитету других, о односима који их спајају, о њиховом месту у оквиру међународног система. Холистичког приступа када је у питању однос агента и структуре, он даље сматра да анархична структура, не само да условљава понашање агената [субјеката], већ утиче и на њихове идентитете и интересе, учествујући у њиховом конституисању. Од ова два онтолошка постулата који доводе до тога да узрочна моћ анархије зависи од тумачења анархије од стране држава, Вент закључује да не постоји само једна анархија као непроменљива датост, већ више облика анархије, које временом могу да еволуирају, као што су хобсовска, локовска и кантовска анархија.

Прва логика анархије је хобсовска анархична култура која постоји када се државе перципирају између себе као непријатељи, када једна држава „не признаје другој право на постојање као независни ентитет”. Синоним за стање рата свих против свих, хобсовска култура преовладала је од античких дана до Тридесетогодишњег рата. Од 1648. године, наведена култура појављује се повремено – као током ратова проузрокованих француском револуцијом и стварањем царства као и током другог светског рата, услед ванредног понашања наполеоновске Француске и хитлеровске Немачке – или локално – на Блиском истоку, између Израелаца и Палестинаца. Вестфалски међународни систем заиста је обележен другим типом анархије, локовском културом, која постоји када се државе међусобно перципирају као ривали. Држава која другу државу перципира као ривала, иако и даље способна да против ње примени силу како би је приморала на договор, не негира њено право на постојање: употребљавајући силу само зарад сопствене безбедности, државе утемељују своје односе на међусобном признавању суверенитета, који представља централну институцију локовске културе, у прилог чему говори и чињеница да стопа нестанка постојећих држава тежи ка нули.

Шта више, употреба силе, која је већ ограничена у оквиру локовске анархије, све је ређа у данашње време. Ово одступање у односу на локовску културу објашњава се постепеним стварањем кантовске анархичне културе која постоји када се државе схватају и међусобно прихватају као пријатељи. Пријатељство представља структурну улогу у оквиру које државе очекују од свих да поштују правило забране употребе силе (сукоби се решавају мирним путем, преговорима, компромисом, дијалогом) као и правило узајамне помоћи (државе се боре заједно када је безбедност једне од њих доведена у питање због деловања треће стране); постоји када државе истовремено створе плуралистичку заједницу безбедности и систем колективне безбедности: међусобно повезане једним *“we feeling”*, осећањем солидарности и колективног идентитета, државе усвоје алтруистичко понашање и посматрају национални интерес другог као део сопственог.

Под утицајем Карла Дојча (*Karl Deutsch*), Вент сматра да се кантовска култура данас ограничава само на северно-атлантско подручје. Међутим, растућа међузависност између држава коју глобализација поспешује, судбинска заједница чији су чланови услед глобалних изазова с којима се сусрећу, као и све већа хомогенизација друштвено-политичко-економских режима, представљају све заједно дубоке тенденције које подстичу државе да се понашају пријатељски, са последицом могуће структурне промене актуелне локовске анархије у кантовску анархију. Реч је о перспективи која може да делује претерано оптимистички, ако не и утопистички. У стварности пак, и са аспекта чисте концептуалне логике, Вентова кантовска анархија је у потпуности плаузибилна: као празна структура, анархија упућује на одсуство нечега, у овом случају централне власти, а не на присуство нечега; у том смислу, пријатељство је може испунити баш као непријатељство или ривалство.

II СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

2. „Државе”, „Међународне организације”
и „Транснационални субјекти
међународних односа” у Војин
Димитријевић, Радослав Стојановић,
Међународни односи, Новинско-издавачка
установа Службени лист СРЈ, Београд,
1996, стр. 90-115 и 117-141.

ни субјекти настају удруживањем држава (односно људи путем својих држава) и државе су њихове чланице. Транснационални субјекти настају удруживањем људи из различитих земаља, без посредства њихових држава. Латински префикс trans- (изнад, преко) показује да ови последњи субјекти повезују људе преко, изнад државних граница.

II

НАЦИОНАЛНИ СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

1. Држава

Као што смо напоменули, по мишљењу многих аутора држава је једини субјект међународних односа. Чак и већина писаца која призна је постојање других субјеката уверена је да је држава главни, најважнији субјект међународних односа. И заиста, као што смо видели, без државе се међународни односи, па ни остали субјекти, не могу одредити. Осим тога, држава је далеко најбоље испитани субјект међународних односа и наука међународних односа у највећој мери се бави управо односима између држава.

Науку међународних односа држава занима само као субјект тих односа, што значи да она не улази у особине и функције које држава иначе има. Стога се приликом одређивања појма државе и описивања држава овом приликом настоји на оним обележјима која су свим државама заједничка и неопходна да би улазиле у међународне односе, а занемарују се особине специфичне само за поједине државе или групе држава.

Оно што је карактеристично за државу и што је разликује од осталих субјеката међународних односа јесте територија, чињеница да она заузима одређени део Земље. Људи који је сачињавају називају се њеним становницима (становништво) а средиште одлучивања код државе јесте влада. Сматра се да су истовременим постојањем (стицањем) ових трију околности испуњени минимални услови за постојање државе. Сама, пуста територија (нпр. Антарктик) не може бити држава. То, исто тако, није само становништво, нпр. у колонији или територији под старатељством. Исто тако, држава не може бити ни сама влада, што показује пример влада у избеглиштву, које се признају само у изузетним ситуацијама, као што је рат. Поред ових обележја, без којих нема државе, већина модерних држава има и неке друге заједничке карактеристике значајне за међународне односе. Оне су углавном привредне целине и представљају у мањој или већој мери затворене економске системе. Осим тога државе, а нарочито националне државе, имају специфична културна обележја (национална култура).

А. Државна територија

Државна територија је део простора (копна, воде, ваздуха) који насељава и користи заједница људи (становништво) и који се налази под влашћу владе те државе. Територијално груписање је вајкадашња особина људских друштава, за које територија испуњава низ важних функција.

На основу тих функција створена су и мерила за описивање и упоређивање државних територија. Осврнимо се на нека од њих.

а. Величина – Најчешће се помиње величина територије, која се квантитативно изражава величином њене површине а не запремином укупног простора који заузимају. Разлике између постојећих држава су у том погледу упадљиве. Међу државама с највећом површином су Канада (9,976.139 km²), Кина (9,561.000 km²), САД (9,363.353 km²) и Бразил (8,511.965 km²). Важност територије види се из тога што државе с незнатном површином под својом влашћу (патуљасте државе) имају споран статус и не сматрају се увек субјектима међународног односа и међународног права. Најмање такве државе, Сан Марино и Монако, имају површину од свега 61 km², односно 1,5 km²! Међутим, и у чланству Уједињених нација има држава с веома малом територијом, као што су нпр.: Малдивска Острва (298 km²), Малта (316 km²), Барбадос (430 km²), Сингапур (581 km²) и Бахреин (598 km²).

б. Квалитет – Нужно је и квалитативно одредити површину једне државе. Ту се у првом реду мисли на економску вредност земљишта, подземља, воде и подморја. Некада се под тим у првом реду подразумевао однос обрадиве земље према необрадивој, као и квалитет обрадиве земље у погледу приноса који је могла дати. Касније су се при том све више морали узимати у обзир услови који постоје за сточарство, које се може развијати и на мање плодној земљи и у тежим климатским условима или му прибегавају земље с малобројном пољопривредном радном снагом. С развојем индустрије јача пак улога територије као извора сировина, које на светском тржишту добијају већу важност од пољопривредних производа, па неке до скоро веома сиромашне земље претварају у најбогатије. У том погледу су откривање и експлоатација нафте, начинили прави преокрет у међународном значају пустињских земаља као што су нпр. Саудијска Арабија, Либија и Кувајт, при чему је овај последњи земља с веома малом територијом (16.000 km²). И у овом погледу, ступањ развоја поједине земље и технолошки развој у свету су од огромног утицаја. Интензивна пољопривреда и агротехничке мере доводе до већих приноса на слабијој земљи а потребе за одређеним сировинама подижу значај неких рудних богатстава (нафта, уран), на рачун других (угаљ). Што се тиче морских пространа, дуго је било одлучујуће богат-

ство рибом, но у последње време све већи значај добија подморје, чија се минерална богатства сада могу искоришћавати.

Стратегијски значај квалитета територије своди се делимично на један вид економског: наиме, у кризи и оружаном сукобу добија нарочиту важност пољопривредна и сировинска самодовољност територије. У бољем ће положају бити држава с основом за довољну производњу хране и разноврсном сировинском базом, која омогућава несметано снабдевање стратегијским материјалом.

в. Географски положај – Оно обележје територије, које је јединствено за сваку државу, тиче се њеног положаја на планети. Држава се у првом реду описује местом које заузима. У међународним односима, као што историја показује, положај државе има различите последице. Он одређује њене суседе, па према томе и врсту утицаја које ће држава трпети. Од места државе може зависити њено учешће у светској трговини и њена изложеност оружаним нападима. Сматра се да су државе смештене на главним комуникационим (транзитним) правцима, који су условљени конфигурацијом Земљине површине, у повољнијем положају да играју поседничку трговинску улогу али да су зато и угрожене великим миграцијама и ратним походима.

Иако облик и положај територије једне државе трпе измене, они се ипак у бити не мењају и државе, док постоје, остају са средиштем или главнином територије у, шире узев, истом подручју. Треба при том имати у виду да, поред тежње да се прошири територија, у мењању територијалне слике игра улогу и жеља да се постигне бољи положај, тј. да у рукама државе буду неке тачке и ужа подручја, који су од стратешког и привредног значаја. Неке такве тачке су у историји играле велику улогу, нпр. Босфор и Дарданели, око чијег поседовања се креће сложена дипломатска игра читавог деветнаестог столећа. Велика Британија запоседа Гибралтар, Малту, Египат и Аден као важна упоришта и луке на путу за Индију и Далеки исток. САД изазивају отцепљење Панаме од Колумбије да би од нове државе добиле у посед зону Панамског канала, у којој се налази најважнија прометница западне хемисфере.

Положај државне територије условљава и конфигурацију њеног тла и климу која на њој преовладава. Распоред маса на територији (планински венци, равнице, реке, језера) игра велику стратегијску улогу и војна доктрина сваке земље прилагођена је њему.

Б. Становништво државе

Становништво државе сматрају се људи који на њеној територији трајно пребивају а не сви они који се у датом тренутку затекну на њој. За међународне односе су значајне квантитативна и квалитативна обележја становништва у појединим државама, зато што људи

чине субјективни елемент државе и носиоци су свих друштвених, па у суштини, и међународних односа.

а. Број становника квантитативно је мерило, које се традиционално узима као један од основних показатеља моћи државе. Као и код територије, у овом погледу постоје велике разлике. Најмногољудније државе света су Кина (1030,1 милиона), Индија (733,2), САД (234,5) и Индонезија (155,5). На другом крају скале су патуљасте државе, као нпр. Сан Марино (20.000), Андора (21.000) и Лихтенштајн (22.000). Ове државе нису чланице Уједињених нација, али се у тој организацији налазе и земље као Сејшели (64.000), Доминика (74.000) и Гренада (91.000).

Број становника у свакој држави тежи по правилу да се увећа, у складу с општим порастом човечанства. Ова тенденција није у свакој земљи иста те се предвиђања о будућем броју становника морају заснивати на стопи наталитета, која представља број живорођене деце на 100 становника у току једне године, и стопи морталитета, која показује број умрлих у истом периоду. Разлика између ових двеју стопа представља стоцу природног прираста становништва, тј. промене у броју становника изазване природним узроцима, а не пресељењем. Ова је стопа у неким земљама врло висока (Обала Слоноваче 4,6%, Гвинеја Бисао 4,3%, Либија 4,3%, Никарагва 3,9%, Венецуела 3,5%) и њихово становништво ће се – ако стопа остане константна – удвостручити већ за двадесетак година. С друге стране, у неким земљама број становника стагнира (Швајцарска 0%, Аустрија 0%, Белгија 0,1%, Данска 0,2%, Бугарска 0,3%, Мађарска 0,3%), или чак и опада (Немачка -0,1%). Укупан пораст светског становништва неједнако је распоређен, јер се људи највише множе у економски заосталим подручјима, што, поред осталог, доприноси њиховом даљем осиромашењу.

Као што ни величина територије, ни сам број становника не казује много о утицају који држава има у међународним односима, нарочито онда када разлике нису толике као ове које постоје између набројаних група држава. Пуки број становника био је много важнији за економски и војни потенцијал држава у време када је главни извор енергије био у напору људских мишића и када је оружје било такво да је само незнатно увећавало физичку снагу ратника. После индустријске револуције значај самог броја становника све више опада и расте утицај других чинилаца, међу којима су и квалитативне особине становништва.

б. Квалитативне особине становништва могу бити такве да нису специфичне за једно становништво, већ заједничке свим људима у различитом степену. Стога су веома погодне за нумеричко изражавање и поређење. Ту се, пре свега, мисли на однос полова, старост становништва (просечну старост и распоређеност група), степен урбанизације (карактер насеља), писменост и степен образовања.

Није тешко показати да су ови подаци занимљиви за међународне односе, већ према томе које се питање има на уму. Тек познавање односа полова и старосних група омогућава предвиђања о броју лица у активној војном служби. Већи ступањ писмености и образовања обећава већу продуктивност рада и боље искоришћавање људских потенцијала.

Друга врста података указује на особине које су, саме или у одговарајућим сразмерама, својствене само становништву неких држава, или група држава. При том се у првом реду мисли на урођене особине или на особине које се у друштву изједначавају с урођенима, зато што се стичу без одлучујућег утицаја сопствене воље.

* У теорији међународних односа знатна се пажња посвећује националном саставу становништва. У том погледу, државе се могу сврстати у три групе.

1.) У прву групу спадају национално хомогене државе, или националне државе у правом смислу речи. То су државе чије становништво у потпуност или у огромној већини припада једној нацији, нпр. Данска (Данци) или Јапан (Јапанци). Могуће је, међутим, да становништво буде национално хомогено, али да ипак није реч о правим националним државама, што се дешава онда када су делови једне нације организовани у више држава, као што је то случај, рецимо, са арапским земљама.

2.) Деветнаести и двадесети век обележени су настојањем нација да формирају своје државе, које је било и остало толико јако да постоји претпоставка да је свака држава национална, претпоставка која је продрла чак и у терминологију, изједначавајући придев „национални” с речју „државни”. Па ипак, велики број држава спада у групу национално нехомогених држава, чије се становништво састоји од више нација или њихових делова. То може бити јасно из самог назива државе или из уставних докумената. Вишенационалност се, с друге стране, неретко заташкава или отворено пориче покушајима да се држава прогласи наднационалном, да се створи нова, виша нација или стварањем нечисте, привидне националне државе. Југославија је била вишенационална држава која је у неким периодима покушавала званично да се представи као национално неутрална, односно као стваралац нове, југословенске нације. Привидне националне државе познају носећу, „државну” нацију, својство које друге нације на истој територији немају. У франкистичкој Шпанији се ишло дотле да се испољавање националних својстава Каталонаца и Баскијаца забрањивало и гонило. Важно је пак додати да се у пракси вишенационалним државама не сматрају и оне које на својој територији имају делове других нација, које имају своју државу. Они се називају националним мањинама. Многе државе имају националне мањине али се у погледу поступања с њима веома разликују. Неке настоје да их на сваки начин асимилирају

и одричу им чак националну различитост, док им друге омогућавају несметан национални живот.

3.) У трећу групу спадају државе чији је национални карактер у садашњем тренутку тешко одредити. Она има две главне подгрупе.⁶ У првој су многе новонастале државе, чије становништво још није развило националну свест и још увек се махом племенски идентификује. Примери таквих држава могу се најчешће наћи у Африци, делимично и зато што су многе државе на том континенту наследили границе које су колонијалне силе некада самовољно повукле између својих посела и сфера утицаја, не водећи нимало рачуна о локалним условима и жељама становништва. Још увек се, дакле, не може говорити о нигеријској, ганској или кенијској⁶ нацији, али то не значи да до стварања нација у Африци неће доћи ако то захтева друштвени развој. У другу подгрупу спадају имиграционе државе, чије становништво претежно представљају досељеници из других држава и њихови потомци. Обележје ових држава је у томе што се досељеници нису дуго држали у националним групама према свом пореклу, већ се мешали и „претопали” под утицајем заједничке културе. Овакве државе су у суштини сличне национално хомогеним државама, јер не познају различите националне групе на својој територији, али се не могу национално одредити (нпр. САД, Аргентина, Нови Зеланд).⁷

* Националним разликама се у неким државама могу придружити и расне или их заменити.⁸ Раса је споран појам у антропологији, али се у свакодневном животу расним разликама могу означити упадљиве разлике у спољном изгледу група људи различитог порекла (боја коже, телесна грађа итд.).⁹ Када се придруже националним разликама, расне их само појачавају. Чисти расни проблеми настају обично у национално неидентификованим државама. Припадници беле расе показали су до сада склоност да себе сматрају супериорним у односу на друге. Утицај расизма у расно помешаним државама доводи до категорисања становништва, при чему небелци заузимају ниже место и држава одбија да се идентификује с њима. По дискриминацији према црнцима дуго су биле познате САД, где они представљају 11% становништва. Док се у тој земљи законодавство чисти од расне дискриминације, иако она фактички на многим местима још постоји, синоним расистичке државе била је доскора Јужноафричка Република, чији су пуноправни грађани били само белци, којих има

⁶ Афричко становништво Кеније сачињава пет група племена, са укупно преко 40 племена. *UN Demographic Yearbook 1971*, New York, 1972, стр. 501.

⁷ О сложености у САД види N. Lovtich, *Асимилација и очување етничитетности у САД: етничке организације и етничка приврженост међу Американцима југословенског и италијанског порекла*, „Социолошки преглед”, 1974, стр. 289.

⁸ У Гвинеји пописи разликују само урођенике (Индијанце) и неурођенике, *UN Demographic Yearbook*, 1971, стр. 503.

⁹ О појму расе види прилоге З. Долинар-Осоле, Љ. Берберовића и А. Погачника у збирци *Расизам, расе и расне предрасуде*, Београд, Антрополошко друштво Југославије, 1974.

19%, док је остало становништво (црнци – 68%, мелези – 10% и азијати – 34%) живели у расним ступњевима потчињености.

В. Државна власт (влада)

Као субјект међународних односа, држава има средиште одлучивања које се најчешће назива владом. У нашој дисциплини израз „влада” има значење које није истоветно са значењем који он има у уставном праву. То значи, пре свега, да се неће сматрати владом само онај орган који се тако назива. Затим, под владом нећемо подразумевати само уже извршно, или политичко-извршно тело, већ укупност свих органа, који су овлашћени да доносе, и стварно доносе, одлуке у име целе државе, које се као такве примају у иностранству и прихватају од стране становништва државе. Из тога произлази да проучавалац међународних односа често неће да се задовољи познавањем уставних прописа неке земље и неће под владом подразумевати само оне органе који формално доносе обавезне одлуке у односу на земљу и иностранство, већ ће трагати за установама које то стварно јесу. То важи утолико пре ако држава нема важећег устава.

Међународни односи не могу се бавити свим видовима државе, односно политичког система у једној држави. То је предмет других наука. Међутим, међународни односи не остају равнодушни према политичком систему државе у целини. Када се он посматра, могу се на трајнији начин дати описи и предвиђања о томе како се влада одражава и како одговара на импулсе који потичу од становништва, односно појединих његових група. За скуп људи који чине стварну владу, употребљава се ознака „доносиоци одлука” или „одлучиоци”. Када се имају у виду само одлуке о односима с иностранством, говори се о доносиоцима спољнополитичких одлука, односно спољнополитичким одлучиоцима у ужем и ширем смислу.

* Раније, а не ретко и данас, било је одомаћено да се овај елемент државе у међународним односима описује углавном на основу уставно-правних мерила. Тако се по облику владавине државе деле на монархије и републике. По уставном уређењу оне се могу поделити на апсолутну и уставну монархију, или на парламентарну и председничку републику (с инокосним или колективним председником). У погледу организације власти, у држави може бити спроведено начело поделе или јединства власти. Држава, затим, може бити унитарна или федеративна, што се, исто тако, одређује њеним уставом. С обзиром на то да су спољни послови у оба случаја усредсређени у једном центру, за међународне односе нема у суштини великих разлика између њих, мада је код стварних федерација процес доношења спољнополитичких одлука сложенији. Међународним уговорима стварају се реална унија и конфедерација. У првом случају, државе-чланице обједињују неке

послове који се нарочито тичу иностранства (спољни послови, одбрана, финансије), а у другом чланице задржавају посебан субјективитет мада преносе (у сваком случају посебно одређене) заједничке послове на орган конфедерације. Реална унија је само од историјског интереса (нпр. Аустроугарска), док је конфедерација увек била привремена и представљала прелаз у федерацију или унитарну државу (нпр. Немачки Рајх или САД). У монархији постоји могућност персоналне уније двеју или више држава под заједничким владаром (нпр. Белгија и Луксембург од 1815. до 1890).

Ова обележја владе и поделе које су тако настале нису без значаја, иако је он ограничен. Пре свега, ту су за класификацију одлучујуће норме, али се не узима у обзир податак да ли се те норме поштују и у којој мери. Поред тога, искуство говори о томе да на вршење власти и доношење спољнополитичких одлука много више утичу неке друге особине политичког система, које на овај начин нису обухваћене. Може се само претпоставити, нпр., да ће у парламентарној републици круг одлучилаца бити шири, контрола јавности јача а еластичност одлучивања мања но у председничком систему или у апсолутној монархији, али се у ваљаност те претпоставке не може поуздати без даљих испитивања. Фашистичка Италија и нацистичка Немачка биле су међусобно веома сличне, иако су се формално разликовале. Исто то важи када се упореде Велика Британија и САД, док су између краљевине Италије и Велике Британије и република САД и Немачке постојале огромне разлике. Слично је и с претпоставком да је спољнополитичко одлучивање у федеративним државама децентрализовано. Има федерација на пример, Аргентина и Бразил, за које је спољни свет одавно заборавио да то јесу.

* Отуда су и за међународне односе занимљива настојања да се влада и политички систем оквалификују према стварним и битним особинама. Ти покушаји, на којима се заснива упоредно проучавање политичких система, најчешће полазе од најпростије, познате Аристотелове трихотомне поделе политичких режима. За њу су важни носилац власти и начин вршења власти. Ако се власт врши по утврђеним правилима и општем интересу, власт појединца је монархија, власт мањинске групе аристократија, а власт народа или већине демократија. Вршење власти без поштовања правила и у себичне сархе доводи до искварених облика система у виду аутократије, олигархије и демагогије. И заиста, тако се формална мерила битно могу кориговати. Тешкоће на које се при том наилази остају, међутим, велике. Употребљени појмови не значе исто за све људе и под јаким су утицајем идеологије и погледа на свет. То нарочито важи за неке касније, пихотомне поделе на тзв. слободне или демократске и неслободне, тоталитарне политичке системе. Уз то су увек потребна прилагођавања, компромиси са стварношћу (демократија у доба Аристотела

подразумевала је под „народом” само слободне људе, дакле, мањину). Конкретизација, тј. сврставање постојећих држава у групе према оваквим мерилима не може лако да се врши према објективно проверљивим, статистичким подацима, те се спроводи према просуђивању истраживача, што доводи до јаког утицаја његове личности, његових идеолошких и емоционално условљених ставова.

У новије време, покушава се да се овакве ознаке замене новим, и то таквим, које се лакше могу операционализовати, тј. изразити уз помоћ објективно утврђених појава и по могућству квантитативно. Неки истраживачи су уверени да се политички системи онда могу поредити без обзира на вредности којима теже, без обзира на идеологију. Отуда је њихов приступ претежно структурално-функционалистички. Један од употребљених појмова је нпр. стабилност, која се најопштије дефинише одсуством промена у датом временском распону, али за сврхе оваквих истраживања добија различита значења. То може бити уставна стабилност, па ће истраживач узети изврстан временски период и пребројати уставне промене у појединим државама, коригујући резултат додатним поенима, за случај да се устав не поштује. Затим се проучава стабилност влада, на сличан начин. Поред тога се траже подаци о обиму политичког насиља, тиме што се, рецимо, броје револуције, покушаји револуција, обим герилских операција, политичка убиства, побуне, или, једноставно људске жртве политичке борбе. Неки истраживачи пак, у свој појам стабилности уносе и претпоставке о друштвеним и економским околностима које је изазивају.¹⁰

На сличан начин се могу користити мерила као што су политичка партиципација (на основу сталности личности у врховним органима, података о бирачком праву, учешћу у изборима итд.), политичка хомогеност (присуство или одсуство екстремних покрета и странака, број гласова које су добили, итд.), централизација (на основу државног уређења, броја установа у центру, распореду службеника итд.). На жалост, под овим и многим другим појмовима, групе истраживача и њихове школе подразумевају различите ствари тиме што их утврђују путем различитих показатеља. Тиме је већ и општење између самих научника отежано. Многи хвале вредни напори да се на основу емпијских истраживања дође до узрочних веза између особина владе и њеног спољнополитичког понашања остају тако без великог одјека.

Сунитинске тешкоће се ни код оваквог приступа нису, међутим, изгубиле. Када, нпр. такав истраживач проучава везу између „природе режима”, и његове агресивности, он може режиме да подели на уставне, ауторитарне, тоталитарне, персоналистичке и елитистичке, али то не може да учини само помоћу проучавања прописа и ста-

¹⁰ Види К. Deutsch, *Toward an Inventory of Basic Trends and Patterns in Comparative and International Politics*, у: Н. К. Jacobson — W. Zimmerman, *The Shaping of Foreign Policy*.

*KVALIFIKACIJA (KAT) — ODREĐIVANJE KODIČNE, OVINJE, STERENA MEČEBA...
тистичких података. Ако неће да наследи правним фикцијама и непоузданим подацима, он мора сам да расуђује и то је тренутак када се у оваква „објективна” научна истраживања увлаче лична убеђења.

Важно је схватити да се у истраживању друштвених појава не може постићи потпуна објективност и да је трагање за њом путем објективизираних методологије најчешће свестан или несвестан покушај да се необјективност прикрије. Таква једноставност онда доводи и до непотребног осиромашавања, јер се неке важне особине, зато што се не могу квантификовати, не узимају у обзир.

Г. Национална привреда

Типична савремена држава представља економску целину. Економски појам друштва још увек није универзалан, те се привредним или економским системом сматра такав систем у једној држави. Иако су могући изузеци, било тако што је једна држава подељена на неколико мање или више зависних економских целина, што се више држава удружују да би створиле заједнички економски систем („наддржавне” организације), они се у општем приказу могу занемарити, јер су малобројни и до сада нигде нису до краја спроведени.

Национална економија је, најједноставније речено, спрега околности и правила или образаца. Околности се тичу расположивих људских и материјалних добара, као што су нпр. радна снага, природни извори и технологија. Правила регулишу односе у производњи, расподели и потрошњи и она су колико плод објективних околности, толико и политичке одлуке. Обрасци су устаљени облици понашања. Према томе, постоји јака веза између националне економије и других обележја државе, која овом приликом проучавамо. Количина и квалитет радне снаге зависе од броја становника и њихове квалификационе структуре. Природни услови функција су територије и њених особина. С друге стране, као што државно уређење (влада) зависи од односа у производњи, носиоци власти могу одлучујуће да утичу на њих. Поред тога, производња, расподела и потрошња зависе од назора и потреба условљених националном културом.

а. Друштвено-економски систем. — Најчешће помињање и најпопуларније класификације националних економија ослањају се првенствено на односе у производњи и расподели. Под различитим именима, у том смислу, државе се у садашњем тренутку деле на оне које карактерише приватна својина над средствима за производњу, одсуство средишног планирања уз сразмерно малу улогу државне власти, која се ограничава на заштиту важећих односа и правила и на усмеравање потрошње у правцу неопходних јавних издатака, и на оне где је приватна својина над средствима за производњу укинута, где постоји изврстан степен планирања и где држава односно органи друштва усмеравају расподелу.

Иако Кина и, у последње време, Вијетнам покушавају да успоставе одређени степен тржишне привреде у социјализму, тржишна привреда углавном постоји у земљама са доминацијом приватне својине. Друга група држава назива се социјалистичким, а прва капиталистичким или буржоаским.

Значај ове основне поделе, засноване на суштини друштвено-економског система, необично је велики. Ово мерило је основно, јер узима у обзир бит националне економије и омогућава извођење важних закључака о друштву и држави, о тенденцијама развитака, о вредностима којима друштво тежи, правцима унутрашње и спољне политике итд.

С друге стране, за међународне односе ово мерило исувише је широко а и недовољно. Сувише је широко зато што занемарују велике разлике које постоје у економским системима самих социјалистичких, односно капиталистичких држава. У „социјалистичким“ државама различит је обим у коме се толерише приватно власништво.

„Капиталистичке“ државе се могу разликовати у погледу обима приватног власништва на средствима за производњу. Неке од њих (нпр. Велика Британија) спровеле су национализацију најважнијих индустријских и саобраћајних грана, а да би већина предузећа била поново приватизована након повратка „конзервативаца“ у неким (Италија, Француска), државна предузећа играју видну улогу у привредном животу, док у трећима (нпр. САД) национализација такође није ни покушана. И степен планирања варира међу њима. Нарочито је, међутим, упадљива разлика у улози државе у регулисању расподеле и потрошње. Тзв. „државе благостања“ (нпр. скандинавске земље) почивају на високом и прогресивном опорезивању и великим средствима која државни апарат усмерава на задовољавање социјалних потреба (здравство, социјална сигурност, образовање итд.).

Превелика уопштеност ове основне поделе најбоље се, међутим, види ако се посматрају економије нових земаља у развоју, насталих у процесу деколонизације. Иако у начелу задржавају приватну својину, она је у њиховим економијама, по правилу, без значаја, јер једино држава може да обезбеди довољно средстава за индустријску производњу и систематско коришћење сировина. Уз свест да за кратко време треба превазићи огромну заосталост, држава предузима одлучујући утицај на економију, што се одражава и у појачаном планирању и утицају на расподелу и потрошњу. Све те напоре понекад прати и отворено изјашњавање за социјализам. Свако ко покуша да поделу на социјалистичке и капиталистичке националне економије у данашњем свету спроведе без остатка, наићи ће код оваквих држава на озбиљне тешкоће.

Подела на основу поменутог мерила недовољна је зато што се, као што је већ речено, заснива само на производним односима, дакле

правилима која се тичу производње и расподеле, а не и на материјалним условима који владају у појединој земљи. Ако треба потпуно описати државу као субјект у међународним односима и одговорити на нека важна питања која се тичу њених потенцијала, утицаја, моћи, независности итд., одговор који се добија указивањем на суштину производних односа није потпун. И лаику је јасно колику улогу данас игра подела држава на развијене и земље у развоју. Њему је, исто тако, јасно да и у једној и у другој групи има и земаља с „капиталистичким“ и земаља са „социјалистичким“ економским системом. Стога треба утврдити и друга мерила.

6. Економски потенцијал — За међународне односе су веома значајне оне особине националних економија које могу да олакшају закључивање о потенцијалу, моћи државе, тј. о њеној способности да економским средствима подржи своје интересе.

У ту сврху се, пре свега, прикупљају подаци о предусловима за привредну моћ, који постоје у виду становништва и особина територије (сировине, енергије итд.). Будући да ови подаци више говоре о могућности но о стварном стању, важно мерило за оријентацију представљају обим и структура производње. Најчешће коришћен квантитативни показатељ обима производње јесте друштвени (или национални) бруто-производ (ДБП), који се одређује као укупна вредност свих производа и услуга произведених у току једне године у једној држави. Сам по себи, овај податак не казује довољно о „богатству“ и развијености једне државе, те се мора делити са бројем становника да би се добио ДБП по глави становника, који углавном служи као основно мерило економске снаге државе. Наравно, многољудне државе имају висок бруто национални производ без обзира на низак део који отпада на појединог становника те, укупно узевши, могу да представљају апсолутно веће економске силе, иако су им економије мање развијене.

Поред ове околности, треба стално имати на уму велике тешкоће које се јављају приликом поређења ових показатеља. Наиме, ДБП се изражава у националним статистикама домаћом валутом. Тако добијен износ треба у сваком случају представити неким заједничким именитељем, при чему се обично прибегава долару САД. Превођење на доларе врши се по курсевима, који често нису реални, било зато што званични курс одступа од стварног, било зато што и стварни, слободно образовани курс не значи да долар има исту куповну моћ у САД и одговарајућој земљи. Поред тога, производи и услуге обрачунавају се по ценама које не морају увек бити одраз њихове праве вредности, нарочито ако држава свесно ограничава или прописује цене неких производа. У економијама које не познају тржишне цене се не формирају слободно на основу закона понуде и потражње, већ их одређују владе као средство за постизање других циљева. Сви напори да се подаци коригују и уједначе прорачунавањем стварне тржишне вред-

*OVERTIZIFIKACIJA (KET) - KONTAKT, RAZMENA, PROMENA...
 *FLUKTUACIJA (KET) - KOLICINSKI, KVALITATIVNI, NEKVALITATIVNI...
 *AMTARCIJA (BET) - 1. DOZNA, MOST, SPOJ, SEBI, SPOJ, SPOJ, SPOJ, SPOJ...
 2. DOZNA, MOST, SPOJ, SEBI, SPOJ, SPOJ, SPOJ, SPOJ...
 3. DOZNA, MOST, SPOJ, SEBI, SPOJ, SPOJ, SPOJ, SPOJ...

ности остају непотпуни. И, на крају, у патријархалним, земљорадничким друштвима, многи производи и услуге, извршени у оквиру породичних и родовских заједница, остају неплаћени, те се и не узимају у обзир приликом израчунавања бруто ДБП.

Постоје и други важни појмови о производњи, у које се овде не можемо подробно упуштати. За међународни положај државе важни су они који указују на то у којој мери је њена економија диверзификована, тј. да ли је производња равномерно подељена на све гране или је искључиво усредсређена на рударство, пољопривреду или индустрију. Земље – произвођачи сировина, које саме не прерађују, у претераној мери зависе од флукуација цена на светском тржишту. Претежно пољопривредне земље зависе од увоза индустријских производа. Високо индустријализоване земље, које немају сировина и чија је пољопривредна производња недовољна, у нормалним ситуацијама су у економски повољнијем положају, али нису издржљиве у доба криза и сукоба, без помоћи са стране. Стање националне економије, која нимало не зависи од размене с иностранством и може да подмири све потребе друштва, назива се аутаркијом. Аутаркија је добра само у изузетним случајевима, али је нерационална јер се држава одриче упоредних предности које има у светској подели рада.

в. Појмица – Потпуна слика о националној економији добија се тек онда кад се испита потрошња. У том погледу постоје различите класификације. Изгледа нам да је за поређење различитих економских система најбоље потрошњу разврстати у следеће три групе: производна потрошња (амортизација и инвестиција), лична потрошња, општа потрошња.

аа. Производна појмица је део друштвеног производа који одлази на накнађивање утрошених средстава за рад и предмете рада или на проширивање привредне делатности (домаће инвестиције). У свом првом делу производна потрошња је нужан, саставни део производње и њом је условљена, али инвестиције значе свесно одвајање дела произведених вредности ради стварања услова за будућу повећану производњу. Обим и величина домаћих инвестиција одређују отуда будућу стопу раста. На тај начин ствара се нови капитал, који претежно одлази на нова средства за производњу. Домаће инвестиције потичу из разних извора. Најчешће се остварују штедњом, дакле на рачун остатних извора. Штедња може бити добровољна (као у либералистичком капитализму) али је углавном у извесној мери изнуђена економским мерама, које примењује влада која ускрађује потрошња добра путем високог опорезивања, ниских надница, па чак и рационасања. Домаће инвестиције могу бити остварене на рачун опште потрошње, тиме што се смањују нпр. државни расходи за одбрану, здравство, школство итд. Трећи извор домаћих инвестиција су средства која долазе из иностранства у виду зајмова, кредита и помоћи.

бб. Лична појмица обухвата добра и услуге који одлазе на задовољење личних потреба становништва. Поред добара и услуга који су неопходни за живот и репродукцију људи, ту спадају и они који су део трагања за задовољством и који треба да улепшају живот. Границу између неопходног и „луксузног“ није лако одредити и она варира у сваком друштву, зависно од културних чинилаца. Она је, међутим, важна јер показује докле се у ограничавању личне потрошње може ићи ради постизања других циљева, (нпр. домаћих инвестиција). Економски неразвијене земље не могу даље да ограничавају личну потрошњу ради убрзаног развоја, јер је она на доњој граници подношљивости. Па ипак, због ниске укупне производње, оне одвајају сразмерно већи део друштвеног производа на личну потрошњу. Стога је правило да у земљама са ниским ДБП по глави становника на личну потрошњу одлази више него у развијеним земљама, у којима је стандард живота много виши. Отуда оне не могу привредно да се развијају без помоћи из иностранства. Када се, пак, разлике у личној потрошњи појављују у земљама с приближно једнаким ДБП, онда је то сведочанство о тежњи да се тренутном животном стандарду жртвује будући привредни развитак па и положај у међународним односима. Ако се, рецимо, упореде Белгија, Уједињено Краљевство и СР Немачка, чија је производња по глави становника приближно једнака, испоставља се да прве две земље издају на личну потрошњу више (69, односно 65%) од треће (58%), што објашњава не само привредни успон СР Немачке, него и сведочи о расположењу које погодује јачању улоге ове последње у Европи и свету, на рачун држава као што су Белгија и Велика Британија.

На уштрб личне потрошње иду и други видови потрошње, а не само домаће инвестиције. Способност становништва да ограничи личну потрошњу је стога од огромног значаја за државу суочену с тешким искушењима. Та способност не може се установити само на основу текуће личне потрошње нити ју је уопште могуће квантитативно приказати, јер зависи не само од навика и начина живота, него и од чинилица као што су јединство опредељења, патриотизам, осећање угрожености, политички систем, идеологија, свест о циљу итд.

вв. Општа појмица обухвата добра која иду на задовољавање потреба друштва у целини. То су издаци на културу, образовање, здравство, социјално осигурање, јавне и стамбене грађевине, државну управу итд. Обично се под њима подразумева део потрошње који иде преко државног буџета, те се, не ретко, овај вид потрошње назива државном или јавном потрошњом. Иако држава располаже највећим делом ових средстава, а у неким земљама и у потпуности, ово не мора да буде тачно јер се фондови за општу потрошњу могу образовати независно од државе, па могу имати и облик приватних установа или удружења.

Да би се општа потрошња анализирала с гледишта међународних односа, упутно ју је поделити на унутрашњу и спољну. У спољну потрошњу ушли би издаци на народну одбрану и издаци на одржавање међународних веза (одржавање дипломатских мисија, учешће у раду међународних организација, итд.). Јасно је да спољна потрошња указује на степен учешћа државе у међународним односима и на важност коју она њима придаје. Издаци на народну одбрану, тј. на издржавање војних снага, набавку и усавршавање одружја итд. нарочито су значајни јер омогућавају различите важне закључке о војној моћи државе, њеним намерама, њеној процени спољнополитичке ситуације итд. Ови издаци иду преко државног буџета, али је до података о њима углавном тешко доћи, јер се из разумљивих разлога ретко објављују у потпуности.¹¹ Па и онда када су представљени у буџету, тешко је установити колики део друштвеног бруто производа одлази на војне издатке, што је тек прави показатељ војног напора земље. Но, и читање података из буџета појединих земаља, може да буде поучно. Када се међусобно пореде буџетски издаци на војне потребе, образовање и социјално осигурање, установљава се да први редовно иду на рачун других и трећих. То је очигледно код држава које се налазе пред сталном могућношћу сукоба, нпр. код Израела, који је 1971. године за војску издао 2.755, а за образовање и социјално осигурање по 491,7 и 135,5 милиона израелских фунти, и Египта, који је исте године за народну одбрану издао 299,6 а за образовање 141 милион египатских фунти. У такав положај долазе и државе решене да истрају у колонијалистичкој политици, нпр. Португал за време диктатуре, чији су расходи на војску у 1969. години били 10.711, на образовање 2.532,3 а на социјално осигурање свега 12.898 милиона ескудоса. Међутим, на војне издатке утиче и стање у земљи, ако влада јача оружане снаге ради сопствене заштите, занемарујући стварне потребе становништва. Најречитији пример даје Хаити, где је 1970. године на војску потрошено 38,8 милиона гурда, на образовање 17,4 а на здравство свега 19,8 милиона гурда.

гг. Зависност од свешкој пријатности. – Економски положај једне земље зависи и од односа њене привреде према иностранству. Они се огледају у томе што добра, услуге и капитал напуштају територију државе или у њу долазе. С тим у вези, помиње се спољнотрговински биланс, који представља разлику између увоза и извоза и може бити позитиван (ако извоз премашује увоз) или негативан (ако је обрнуто). Платни биланс показује прилив и одлив средстава плаћања и, исто тако, може имати позитивни или негативни предзнак.

¹¹ У настојању да се допринесе поверењу и смањењу наоружања предлаже се да се државе обавезу да објављују своје издатке на војску и наоружање. Такав предлог изнела је Шведска на Конференцији о европској безбедности и сарадњи, али је наишао на јак отпор и није био прихваћен. Види: Љ. Аћимовић, *Проблеми безбедности и сарадње у Европи*, Београд, ИМПП – „Просвета“, 1978, стр. 274.

Позитиван спољнотрговински биланс у дужем периоду тежи да ојача економски положај државе тиме што повећава задуженост иностранства према њој, па дакле, и њене финансијске резерве. Она је онда у стању да слободно користи економска средства и поступке у својој спољној политици а њени привредници или она сама могу да кредитирају стране државе или да инвестирају у страним земљама. Таква се политика одражава на платни биланс, који бележи и отицање средстава која нису последица увоза и извоза, већ могу бити, с једне стране, инвестиције и зајмови, а с друге отплата дивиденди или анuitета на раније добијена средства.

Ови подаци могу да покажу ступањ учешћа националне економије у светској привреди. Уколико је он у односу на укупан национални производ висок, држава је веома повезана са светским кретањима и догађајима у иностранству, те је од њих у тој мери више зависна. Чак и ако има позитивне билансе, она може бити погођена царинском политиком, променама у курсевима и ценама, забранама извоза и увоза итд.

Познавање националне привреде државе необично је значајно за истраживача међународних односа. Уз податке о политичком систему, он ће тако моћи да употпуни слику о вероватним токовима спољне политике, тј. како о циљевима које ће држава као субјект међународних односа постављати, тако и о средствима која јој у том погледу стоје на располагању. При том, нашу почетну напомену треба проширити тиме што од националне привреде не зависи само могућност коришћења економских поступака већ и низа других поступака у међународним односима, који у крајњој линији почињају на економском потенцијалу државе.

Д. Национална култура

а. Појам. – У међународним односима се субјекти, а у првом реду државе, не могу одредити само политички и економски. Међу припадницима заједнице постоје сличности и везе засноване на духовној наградњи, на њиховој култури. Човек припада разним заједницама, које се преплићу и поклапају. Сматра се да су данас нације заједнице које су у том погледу најјасније одељене и да код националне припадности има сразмерно најмање подељености и двосмислености, мада оне – као што је добро познато – нису сасвим искључене. Штавише, неки верују да су нације у овом историјском тренутку једине потпуне друштвене заједнице и да оне стварају „најважнију“ и „најсамосталнију“ културу.¹² Пошто постоји јака тежња да се нација изједначи с државом, то се под националном културом у међународним односима, обично подразумева она особена култура која се може описати у једној

¹² Р. Лукић: *Основи социологије*, Београд, Савез удружења правника Југославије, 1964, стр. 215.

држави и која је значајна да би се та држава не само разликовала од других, које имају друкчију (сличну или мање сличну) културу, већ и да би се помоћу ње схватило и објаснило њено међународно понашање.

Поистовећење националне с „државном” културом омогућено је и значењем речи „националан” у међународном речнику, где она вишеструко и често нагиње значењу „државни” (нпр. национални доходак, Уједињене нације итд.). У то је, међутим, умешана и претпоставка да је свака држава национална, у смислу државе једне нације, што за већину данас постојећих држава, као што смо показали, није тачно. Свака вишенационална држава – без обзира на уставни положај нација у њој – има, строго говорећи, више националних култура. Водећи стално о томе рачуна, морамо се мирити с извесним упрошћавањима, те поћи од тога да у свакој држави постоји специфична култура, која се у недостатку бољег израза назива националном. Грешка која се тиме чини није нарочито велика јер заједничка државност неоспорно доводи до приближавања и стварања бар минимума подударне културе, тим пре што се у већини вишенационалних држава ради о заједницама ионако културно блиских нација.

Познато је да не постоји потпуна сагласност око дефиниције културе, чак ни међу антрополозима, који се тим питањем највише баве.¹³ Како наука о међународним односима не може улазити и у таква истраживања, принуђени смо да покушамо да појам културе одредимо тако да обухвати оно што је за нашу тему најбитније, а и да корисно послужи за закључке који се тичу међународних односа. У најширем смислу култура је оно што издваја човека од животиња, којима је биолошки сличан.¹⁴ Могућност човека да има културу почива на томе што своје понашање не заснива само на инстинктима и сопственим искуствима, већ и на способности да се искуства појединаца, групе и генерације преносе, сазнају и уче од других. Отуда се не ретко тврди да је култура научени део људског понашања.¹⁵ У току таквог процеса, култура почиње да изгледа објективизирана, оличена у знаковима којима се такве узајамне поруке преносе или чувају и који представљају најважније духовне творевине људских друштава. Набрајање таквих творевина или институција такође представља могућу дефиницију културе, као што је она коју је дао британски антрополог Тајлор (Tylor), и према којој култура представља „читав комплекс који укључује знање, веровање, уметност, морал, право, обичај и све друге способности које су стечене од човека као члана друштва”.¹⁶

Иза наведеног крију се две могућности за свакога ко, имајући у виду међународне односе, хоће да докучи својства културе једне

¹³ S. Južnič, *Politična kultura*, Maribor, „Obzorja”, 1973, стр. 19.

¹⁴ M. Herskovits, *Културна антропологија*, „Култура”, 1971/72, стр. 73.

¹⁵ M. Mid (Mead), *Национални карактер*, у: *Антропологија данас*, Београд, „Вук Караџић”, 1972, стр. 560.

¹⁶ Herskovits, *нов. дело*, стр. 54.

државе (нације). С једне стране, он може да настоји да опише и разуме поменуте творевине и установе, а с друге, може да проучава понашање самих људи који сачињавају заједницу, јер се култура у суштини испољава само у мисли и дејству људи, а не у знацима којима се они посредују. Проучавалац међународних односа може да се утеши да у тој дилеми није усамљен, јер она у ствари рефлектује спор око тога да ли треба сматрати да је култура неки независан, надтелесан („супероргански”) део стварности, или је свести на понашање конкретних људи, које показује извесну правилност и предвидљивост, али је у суштини само „испољавање људске психе”.¹⁷ Имајући у виду да култура превазилази сваког човека узетог понаособ, с једне стране, а да, с друге стране, творевине и установе нису ништа друго до ознака за стварно понашање, изгледа нам да се можемо спасти идеалистичке крајности и уситњавајућег психологизирања. Међутим, када је пред нама задатак да изложимо елементе помоћу којих дату националну културу можемо представити да бисмо је разликовали од друге, морамо се послужити двоструким приступом. Дужни смо, пре свега, описати тзв. објективизирану културу, у виду творевина и институција, а затим потражити и људски (психолошки) садржај културе у одговарајућем друштву. То ћемо учинити свесни насиља које вршимо над феноменом културе, насиља које је увек неопходно да би се једна друштвена појава зауставила и анализира.

6. Културне творевине. – Као објективизиране културне творевине у различитим државама (нацијама) могу се, у првом реду, посматрати језик, религија, филозофија, идеологија, уметност, право, морал и обичаји.

Језик у овом погледу заузима прво и истакнуто место јер је он у сржи саме културе, као средство које је омогућава, јер служи за преношење садржаја, порука и искустава без непосредног додира субјекта, с генерације на генерацију. Он карактерише нацију, па често и државу, а тиме што постоји претпоставка да је у свакој држави друкчији. Уз то, нова лингвистика је убедљиво показала да језик, стварајући појмове, битно утиче на поимање света и на само мишљење. Другим речима, речи у језику не постоје само зато да би означиле нешто што објективно постоји, него имају и активну улогу одређивања опсега и односа у ономе што се означаје, уношење реда у човекову околину. При томе се тзв. семантичка поља речи у различитим језицима, за које се иначе сматра да значе исто, да се могу превести једна другом, често не поклањају. То важи и за сродне језике, а поготову за оне који се јако разликују између себе. Познавање особина језика отуда доприноси потпуном разумевању одлука и порука које потичу из једне државе, што је нарочито важно у међународним односима.¹⁸

¹⁷ Исто, стр. 64.

¹⁸ О питањима савремене теорије језика види чланке у часопису „Трећи програм” (Радио-Београд), јесен 1972 и лето 1973.

С обзиром на то да постоје државе са заједничким језицима, претпоставка је да је споразумевање између њих олакшано. У неким државама је језичка нехомогеност толика да становништво говори велики број различитих језика, од којих многи нису развијени у тој мери да би били књижевни. Тада се за званични језик често узима, самостално или уз један домаћи, неки страни језик, који олакшава споразумевање и у оквиру саме државе. Колико је то значајна појава показује пример да је од 43 независне земље у Африци, у 35, сам или уз неки домаћи језик, званични језик и страни језик (у 18 случајева француски а у 17 енглески).

Ово је махом последица ранијег колонијалног статуса, који је довео дотле да је култура наметана са стране. Иако се стање у таквим државама постепено мења, језичка хомогенизација се тешко спроводи јер усвајање неког од домаћих језика може да изазове веће отпоре од задржавања страног, због бојазни да ће нација или етничка скупина чији се језик усваја, постати доминантна у држави. У Индији је, нпр. хинди означен као званичан језик, али се и поред тога енглески језик упорно задржава као средство комуницирања између људи из различитих делова ове земље, која познаје развијену културу и на другим језицима (бенгалски, тамил итд.). Лако је закључити да су државе чији је званични језик страни језик у већој мери изложене културним утицајима из иностранства.

Религија за разлику од језика по правилу није национална културна творевина већ систем уверења која деле припадници више нације или само делови једне нације. Ове идеје, којима је заједничко то што теже да објасне свет помоћу надискуствених и непроверивих бића, начела и утицаја, у знатној мери утичу на понашање људи, чак и када су они далеко од побожних верника. Религија је, наиме, била важан чинилац у формирању слике света, моралних правила, обичаја итд. Стога се приликом проучавања друштва у једној држави никада не смеју пренебрећи подаци о утицајним религијама и о садржини њихових учења.

Сматра се да је нека религија у држави доминантна ако је њено становништво верски хомогено или ако је она проглашена за званичну, државну веру, те према томе има непосредан и легитиман утицај на политику. Ако постоји неки од ова два предуслова, а нарочито ако се оба стекну, држава и сама почиње да се религијски означава и у међународним односима. У Еквадору је католичка вера државна, али се и Италија и Француска, које су ланчке државе, сматрају „католичким” земљама због тога што велика већина становништва припада тој вери. Састанку на врху исламских земаља, одржаном фебруара 1974. у Лахору, присуствовали су представници 37 земаља Азије и Африке, без обзира на то јесу ли то строго световне државе, као нпр. Турска и Тунис, или се и званично називају ислам-

ским – као нпр. „исламске републике” Пакистан и Мауританија – или су им устав, закони и политика изричито подвргнути Курану, као у Либији и Саудијској Арабији. Религија, дакле, и у данашње време може бити важна спона између држава. Као што се види на примеру Пакистана и Бангладеша, она не може бити довољна да национално различито и територијално одвојено становништво држи на окупу, али је била погодна да олакша помирење између ове две државе на поменутом скупу.

У оквиру наших разматрања се, као елементи националне културе, филозофија и идеологија могу посматрати заједно. Наука о међународним односима не бави се овде садржином и критиком појединих филозофских система или погледа и ваљаношћу и убедљивошћу њихових настојања да проникну у најосновнија питања света и човекове егзистенције, већ првенствено вредносним судовима који из њих произлазе, исказима о томе какав свет треба, може или мора да буде. За међународне односе су, даље, од првенственог значаја такви системи када се не налазе само у делима мислилаца, ма колико они цењени били, већ када имају знатан утицај, што се најчешће испољава великим бројем људи који такве ставове деле, или тиме што се функције саме државе подвргавају тако назначеним циљевима. У том значењу, филозофија се приближава идеологији. Боље рећи, једно од многих могућих значења речи „идеологија”, јесте управо то. Идеологија прожима политичке односе тиме што се све политичке акције, унутрашње и спољне, предузимају ради постизања некога циља, који се описује помоћу вредности. Ове вредности нису подложне научној провери, те је према томе идеологија неопходна и неизбежна, а све тежње ка „дезидеологизацији” узалудне. Владајућа идеологија у једној држави условљава њену спољну политику, било да она тежи постизању партикуларних, било универзалних вредности.

У свом другом значењу, идеологија представља искривљену друштвену свест о свету, по дефиницији непотпуну и погрешну, јер је условљена немогућношћу човека да се уздигне изнад друштвених околности и положаја у којима се налази. Отуда је тешко наћи „непристрасне” људе за функције у међународним судовима и другим сличним телима, јер лично поштење не може да отклони несвесну потчињеност сопственом искуству.

Национална припадност условљава у међународним односима мање или веће идеолошке искривљености. Пре свега, ако се међународни односи посматрају, као што се најчешће чини, с тачке гледишта једне нације или државе, испољава се етноцентризам, који већ, сам по себи, онемогућава објективну перспективу. Ако се пође даље и сматра да су вредности везане за сопствену нацију највише и да од националне државе нема више заједнице, улази се у пределе националистичке идеологије.

У склопу националне културе често се говори о националној уметности. Мада овде не можемо да се упуштамо у разне дефиниције уметности (о којима не постоји потпуна сагласност), неоспорно је да је она важан елеменат културе и да нема друштва без уметничког стваралаштва. Исто тако је јасно да досадашње уметничко стваралаштво људи у доброј мери има национални карактер, без обзира да ли се ради о „народној” уметности (где је стваралац колективан и анониман) или о уметничким делима чији су творци поједини посебно обдарени људи. Овакав карактер великог броја уметничких дела условљен је како изражајним средствима, тако и публиком којој се уметник првенствено обраћа. „Националност” изражајних средстава најочигледнија је код књижевног стварања, које се одвија на националном језику, што значи да прихвата и целу културну подлогу на којој је тај језик настао и да је ограничено значењима које је језик добио у националној заједници, те је, као што смо видели, све његове поруке немогуће у потпуности пренети (превести) у друге језике. У другим уметностима овај је утицај мање упадљив, али ипак постоји. Чак и у музици, која се сматра најкосмополитскијом уметношћу, композитори се не ретко ослањају на ритмику и мелодику карактеристичне за своју нацију, и онда када то не чине па се верује да говоре „универзалним” музичким изразом, та се универзалност ограничава на ужи цивилизацијски круг.

С друге стране, срж уметности је комуникација с неким другим субјектом, па се уметник мора, да би био схваћен, прилагођавати људима којима намењује своје дело. У највећем броју случајева то је његова непосредна околина, чије бар неке ставове, вредности и симболе он тако прихвата. С обзиром, пак, на то да уметност утиче на друштво, као што и друштво утиче на њу, постоје велике разлике између уметника који хоће да изразе само лично искуство, па остају несхваћени и неприхваћени, и оних који се у највећој мери прилагођавају општим расположењима, али зато ризикују да буду заборављени, ако то расположење не траје. Без обзира на уметничке вредности појединих дела, за описивање националне културе у једном раздобљу, па према томе и за међународне односе, од првенственог су значаја она дела која су остварила везу с члановима друштва, па било да су створена од савремених или ранијих (чак и некада неприхваћених) уметника. Анализом оваквих уметничких дела могу се уочити њихове заједничке особине, које су специфичне за државу у којој су дела настала и прихваћена. Те се особине, запажене у разним срединама, онда могу упоређивати, с циљем да се боље опишу националне културе различитих земаља и да се изведу закључци о понашању тих земаља у међународним односима.

Право, морал и обичај спадају у друштвена правила једног друштва. Иако су право и морал под јаким социјалним утицајем, не може се оспоравати да ова друштвена правила ничу и из традиција

датога националног друштва и воде рачуна о њима. Садржај правила не може у потпуности да нам да одговор на питање о стварном понашању (за то треба знати и обим одступања од правила, девијантног понашања) али је значајан за истраживача међународних односа, јер при аналогним питањима која се постављају у међународним односима може да укаже на понашање које ће бити вероватно зато што се сматра пожељним и добрим (легитимним).

в. Психолошка испитивања — Други, ранији наговештени, начин испитивања националне културе не може се сасвим одвојити од првога јер, као што смо видели, културне творевине не постоје у виду записаних знакова, него се налазе у односима између људи. Овај други приступ се одликује тиме што је претежно психолошки, што хоће да испитивањем садржаја свести припадника националног друштва установи сличности у спознајним структурама појединаца. Док такво испитивање код друштва треба да утврди његов „синталитет”,¹⁹ при чему се не испитује само прихватање или неприхватање одређених друштвених вредности, већ и низ психолошких и социјално-психолошких особина, међу које спадају темперамент и оно што се доста нејасно подразумева под другим значењем речи „морал”, значењем које се нпр. употребљава када се говори о спортској момчади. Испитивањем се, у ствари, тежи утврђивању нечега што се назива „националним карактером”, „друштвеним карактером”, „основном структуром личности” итд.

Овакво виђење националне културе одликује се предрасудама. Већина тврдњи, која се о националном карактеру износи, није заснована на поузданим чињеницама, па чак ни на парцијалном личном искуству. То, пре свега, важи за тзв. националне или етничке стереотипије. Како каже Н. Рот „оцене особина припадника неке нације које сматрамо објективним и називамо националним карактеристикама, врло често садрже, макар и делимично, предрасуде... Иако често изричемо судове о особинама припадника појединих народа, по правилу немамо довољно оправданог основа за генерализације које вршимо”.²⁰ Испитивања показују да припадници сваке нације имају углавном утврђена мишљења о главним особинама других народа, па и свога (аутостереотипије), мада се не може видети зашто су такве стереотипије настале.

Једно од најобимнијих таквих истраживања спроведено је пре четрдесетак година у осам западних земаља, у којима су испитаници били позвани да се изјасне о атрибутима које могу приписати разним народима. Тако се испоставило да о Французима Британци мисле да су

¹⁹ R. B. Cattell, *Concepts and methods in the measurement of group syntality*, „Psychological Review”, 1955, стр. 48 и даље.

²⁰ Н. Рот, *Национална везаност и националне предрасуде*, „Трећи програм”, лето 1971, стр. 155.

(по реду заступљености особина) интелигентни, уображени, вредни, мирољубиви, практични, великодушни, храбри и прогресивни, а Немци да су интелигентни, уображени, обесни, мирољубиви, сурови и заостали, да о Русима Британци мисле да су вредни, обесни, сурови, заостали, храбри практични и напредни, док Немци сматрају да су Руси сурови, заостали, вредни, обесни, храбри и практични. Док се овде још може говорити о постојању извесних додира између народа у питању, занимљиво је да европски испитаници имају учвршћена мишљења и о Кинезима, за које Британци сматрају да су вредни, заостали, мирољубиви, храбри, сурови и интелигентни, а Немци да су вредни, заостали, интелигентни, сурови, храбри, уздржани и мирољубиви. Аутостереотипи су, међутим, увек били повољнији од хетеростереотипа. Сви испитаници били су, наиме, склони да својој нацији припишу интелигенцију, мирољубивост и напредност.²¹

И летимичан поглед на резултате оваквих испитивања показује да се уверења не остварују на основу познавања свих странаца, већ као и све предрасуде, потичу из других узрока. Постоје разна објашњења настанка предрасуда, од којих су најважнија она која наглашавају утицај друштвено-економских и културних чинилаца, као и она која указују на психолошке узроке, тврдећи да има људи који су склонији предрасудама од других. У њих се овде не можемо упустити, иако напомињемо да смо најближе мишљењу како лична склоност ка предрасудама, посебно етничким, потиче из друштвеног положаја групе или слоја из кога личност долази и подстиче се намером владајуће групе да замагли праве односе у друштву, те да настало незадовољство усмери према иностранству или другој нацији.²² Дужни смо, међутим, да нагласимо да спољнополитичка искуства и циљеви и поступци везани за одржавање међународних односа имају утицаја на настајање и мењање националних стереотипа. Тако смо видели да у доба хладног рата, када је вршено поменуто испитивање, влада лоше мишљење о Русима, које на Западу није постојало у току Другог светског рата, а да је оно ипак најлошије код Немаца, који су се до пре кратког времена налазили у рату са СССР, чије су становнике, у складу с нацистичком доктрином, сматрали инфериорним бићима. У колонијалистичким земљама владала је представа о „обојенима“ као нижим и заосталим људима која је оправдавала експлоатацију као културну мисију, коју је британски писац Киплинг чак и назвао „теретом белог човека“. Стереотипије се мењају и под утицајем пропаганде у вези с међународним кризама и сукобима. Тако су, по мишљењу анкетираних Индијаца, Кинези почетком 1959. године имали (наравно,

²¹ W. Buchanan – H. Cantril, *How Nations See Other*, Urbana, University of Illinois Press, 1953, стр. 51 и даље; Н. Рот, *Расне и етничке предрасуде*, у: *Расизам, расе и расне предрасуде*, нав. дело, стр. 100–111.

²² Р. Супек, *Друштвене предрасуде*, Београд, „Радничка штампа“, 1973, стр. 92, 176, 240.

после самих Индијаца) најпохвалније особине од свих нација, да би се, после избијања индијско-кинеског сукоба, за непуну годину срзали на последње место, чак иза традиционалних непријатеља, Пакистанаца.²³

Оваква промена расположења може, додуше, да буде само привремена, али је неоспорно да се националне стереотипије, иако веома жилаве, временом мењају.

Осцилације у погледима на „национални карактер“ могле су се запазити и у радовима антрополога, који су се у новије време трудили да их опишу и објасне, примењујући најчешће психоаналитички прилаз. Такве су студије нарочито биле честе у САД за време Другог светског рата и требало је да послуже за психолошке акције против непријатељских држава. Са истим побудама настављене су и у хладном рату. И ови ставови били су, иако потичу од посебно обучених стручњака, лични и условљени општим расположењем.²⁴

Представама о националном карактеру служе се и особе које иначе сматрају рационалним. Они своје спољнополитичке погледе и препоруке заснивају на њима и на таквим представама засноване препоруке имале су и имају утицаја на спољнополитичке одлуке највећих светских сила.²⁵ Иако се онда може претпоставити у којој се мери овакве предрасуде могу злоупотребљавати када су у питању мање образовани и мање искусни људи. То је још један разлог да постојање националних стереотипа не потценимо, и поред све њихове ирационалности. Тиме се објашњава потреба да се наука о међународним односима овим заблудама бави у већој мери но што се њима баве озбиљни истраживачи националне културе.

*
* *
*

И поред све разноврсности националних култура и поштовања које изазива њихово богатство, оно што смо до сада покушали да покажемо сведочи о могућности да се оне и вредносно квалификују са гледишта општечовечанских интереса. Ако изучавање националне културе покаже да она излучује вредности и правила који су у нескладу с основним добрима читавог човечанства, уочен је правовремено озбиљан узрок међународних поремећаја, указано је на опасност која не прети само становништву једне државе, него и свету у целини. На томе се заснивају напори да се националне културе, и поред свих неопходних специфичности, доведу у склад с универзалним вредности-

²³ A. K. P. Sinha – O. P. Upadhyaya, *Change and persistence in the stereotypes of university students toward different ethnic groups during the Sino-Indian border dispute*, „Journal of Social Psychology“, 1960, стр. 31 и даље.

²⁴ R. Benedict, *The Chrysanthemum and the Sword: Patterns of Japanese Culture*, Boston, Houghton Mifflin; 1946. G. Gorer – J. Rickman, *The People of Great Russia, A Psychological Study*, London, 1949.

²⁵ G. F. Kennan, *Memoirs 1950–1963*, London, Hutchinson, 1972, стр. 55–56; H. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Knopf, 1973, стр. 129 и даље.

ма. У изузетним ситуацијама такав је напор веома јак, као што су то били покушаји преваспитавања („денацификација“) Немачке после Другог светског рата. У савременим условима, овај процес може да се одвија путем деловања међународних организација.

г. Приближавање националних култура – „културни империјализам“ – У даљем истраживању националних култура важно је управити се и на приближавање националних култура изазвано другим утицајима. Разлике између националних култура смањују се деловањем средстава за масовно комуницирање, која у све већој мери прожимају живот савременог човека.

На жалост, ток таквих информација и утицаја је у данашњем свету једносмеран и иде од развијених, богатијих земаља према неразвијенијима и сиромашнијима, док супротног утицаја такоређи и нема.

Истраживања о телевизијским програмима, која су за UNESCO извршили фински социолози Норденстренг и Варис, показује да је у земљама Латинске Америке, Азије и Африке више од пола телевизијског програма увезено. Изнад 70% програма увозе земље као што су нпр. Малезија, Нови Зеланд, Замбија и Нигерија, а у Гватемали се тај постотак пење чак на 84%. Европске земље увозе између четвртине и трећине програма. Једине земље које саме производе скоро све своје телевизијске емисије су САД, Кина и Јапан. С друге стране, главни извозник телевизијског програма су САД (од 300.000 до 1.000.000 часова годишње), које у том погледу далеко воде испред Британије, Француске, Јапана и СР Немачке.²⁶

С обзиром на то да средства масовних комуникација, а нарочито телевизија, садрже низ порука, обавештења, ставова о вредностима и других културних садржаја, треба претпоставити да се ово приближавање националних култура врши под постепеним али снажним утицајем најразвијенијих земаља.

У том духу, постоје свесна настојања да се овај процес заустави или чак преокрене. У њиховој основи лежи страховање од „културног империјализма“, који је довео дотле да су културне творевине великих народа на „светским“ језицима прецењене, док су дела веће вредности, која потичу из других средина, непозната и непримећена. Продор страних културних утицаја доводи до тешкоћа у многим мањим државама, јер делови становништва губе оријентацију и почињу девијантно да се понашају. Уз све то, земље које су се ослободиле колонијалне потчињености ужурбано и енергично траже свој културни идентитет да би и тако изашле из подређене улоге у односу на бивше метрополе. Штавише, чак и у имиграционим земљама, које су се прославиле способношћу за асимилацију и акултурацију, досељеници се, чак и после неколико генерација, труде да упадљиво покажу своју етничку припадност.

²⁶ K. Nordenstreng – T. Varis, *Television Traffic – A One Way Street?*, Paris, UNESCO, 1974.

Хоће ли доћи до космополитизације културе или ће јачати културне разлике међу нацијама? Првој тенденцији иду на руку све чешћи додири између људи, који се извесним приближавањима олакшавају. Приближавање, међутим, не би требало да значи доминацију једне културе. Супротан процес делимично је оптерећен насилним традиционализмом. Оно што је у њему значајније и што ће још дуго бити присутно јесте исправно настојање да се покаже да, ако су националне културе различите, ниједна од њих није „боља“ или „гора“ јер за то, ван саме културе, једноставно нема мерила, чак ни онда када једна култура услед сплета историјских околности сасвим потисне другу.

Међутим, тражење „вечитих“ национално условљених разлика у националним културама неће уродити значајним плодовима, јер сви подаци говоре о томе да су посебности националних култура производ друштвених околности и историје. Ово објашњење, које одбацује непроменљивост и потпуну самосталност елемената националне културе, не значи и то да „национална култура“ није погодна ознака за културну димензију државе у међународним односима, нити одриче, у датом тренутку и датом односу, утицај националне културе, каква она тада, као производ различитих околности, јесте.

2. Националне организације²⁷

Разлоге због којих нацију не сматрамо субјектом међународних односа изнели смо раније. Главни међу њима је тај што нација није организована, већ је организациони облик којим се она испољава, по правилу, држава. Међутим, онда када државности нема, а ка њој се тежи, стварају се организације националног карактера које у извесним временима могу ступити у међународне односе. Главни такви облици, који се међусобно преплићу, могу бити странке, привремене владе и народноослободилачки покрети. Странке организоване на националној бази нису непозната појава у вишенационалним државама, али све оне не ступају у међународне односе. У доба поремећаја, криза или ратова, руководства таквих странака могу ступити у односе са страним државама и другим субјектима међународних односа, да би преговарала или усклађивала дејства у име нације коју тврде да представљају. Када има више националних странака, оне се у ту сврху организују у националне одборе, као заметке будуће националне државе. Такви су одбори, на пример, били веома делатни у току Првог светског рата у име нација које су тежиле ослобођењу од власти централних сила (чехословачки и пољски одбори). У њих спадају и групе политичара које су иступале у име Словенаца, Хрвата и Срба у Аустро-угарској и преговарале с представницима тадашње Србије о стварању и уређењу будуће југословенске државе (Југословенски одбор и Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба).

²⁷ J. S. Bertelsen (ur.), *Nonstate Actors in International Politics*, New York, Praeger, 1977.

Народноослободилачки покрети су обично под руководством једне националне странке, или коалиције више њих, али имају под собом и организоване оружане снаге које дејствују на националној територији. Такви покрети били су почетна фаза у настајању многих новијих држава (нпр. Алжир, Индонезија) а и данас се сматрају представницима оних нација које су још под колонијалном влашћу. Упоредо с успесима таквих покрета, расте број држава које су спремне да уђу с њима у званичне односе и да их позивају на међународне скупове на којима се расправља о питањима која се тичу њихових нација. Тако се поступало, на пример, с Палестинском ослободилачком организацијом (ПЛО), која представља савез палестинских странака и групација, или организацијом Фрелимо, која је заступала народ Мозамбика, у коме је пре стицања независности држала знатну ослобођену територију. Даљи ступањ ка државности је стварање привремених влада. Оне могу бити и признање страних држава, које их онда третирају као пуноправне субјекте међународног права, чак и ако се налазе у избеглиштву и немају под својим надзором целокупну националну територију. Привремена алжирска влада призната је од многих држава пре 1962. године, када је Француска напустила Алжир, а њени представници учествовали су 1961. године на београдској конференцији шефова држава и влада несврстаних земаља. Тако је била – пре промена у Португалији – створена и привремена ослободилачка влада португалске колоније Гвинеја-Бисао. Њу су признале неке владе па је била примљена и у неке међународне организације.

Без обзира на танана правна просуђивања о томе када у оваквим случајевима стварно настаје нова држава, мора се признати да сви ови облици, док трају, имају улогу у међународним односима која их приближава субјектима међународних односа, па их чак и изједначава с њима. То признају и владе погођених држава, на чијој се територији овакви облици стварају, тиме што коначно с вођама странака, одбора или покрета, које су дотле прогањале склапају споразуме о условима под којима ће настати нове, независне државе.

* На крају излагања о овим, привременим, субјектима међународних односа, треба истаћи два упозорења. Прво, у овакве субјекте не спадају организације које настају као део борбе за власт у једној држави, иако могу да делују из иностранства, па чак да имају и вид привремених влада. Ту се не ради о стварању новог субјекта међународних односа, већ о промени владе у постојећој држави. У међународном праву ова појава позната је као паралелизам влада. Друго, није довољно да се група људи прогласи за представнике националне организације и да успе да успостави неке међународне додире да би се сматрала привременим субјектом међународних односа. Да не би био фикција, овакав покрет, странка или одбор треба да стварно располаже снагом и подршком међу својим сународницима и на територији

насељеној њима, снагом које су свесни и други субјекти међународних односа. Неке политичке снаге, па чак и владе, подржавају из посебних разлога привид постојања фиктивних субјеката, сачињених од политичких емиграната, као што је то нпр. случај с покретом за независност Јужних Молука (дела Индонезије) у Холандији, чији се чланови издају за представнике целих својих нација али не могу да се позову на чињенице које би томе говориле у прилог.

III

МЕЂУНАРОДНИ СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

Међународне (међудржавне) организације

А. Појам

Под међународном организацијом обично се подразумева тзв. међудржавна, међувладина или јавна међународна организација. Такав субјект је организовани систем односа између држава-чланица, који се изражава у постојању органа организације, које представљају средишта одлучивања и преко којих организација делује као посебан субјект међународних односа и међународног права. Правна претпоставка за постојање међународне организације јесте њен статут, који ступа на снагу ратификацијом потребног броја држава, а фактична је да су образовани њени главни органи и да су почели да раде.²⁸

Међународне организације проистекле су из облика тзв. вишестране дипломатије, из скупова више држава, одржаваних на једном месту, који су некада били изванредно ретки, али су у XIX веку постајали све редовнији. Постепено се запажало да ови међународни конгреси и конференције не могу да задовоље при решавању питања заједничких за више држава, па и цео свет, ако се састају нередовно, у променљивим саставима, без јасне представе о дугорочном циљу. Тако су се почели стварати, за неке важне неполитичке области међународне сарадње, првенствено на пољу комуникација, међународни савези (уније), који су предвиђали редовно периодично састајање дипломатских конференција, и, поред тога, успостављање служби које би радиле између скупова, старајући се о спровођењу донетих одлука и припреми нових. Периодичне дипломатске конференције у каснијој фази постају пленарни органи међународних организација, а бирои њихови административни органи, секретаријати, у којима испочетка раде само држављани државе у којој је седиште организације, а касније запошљавају међународне службенике у правом смислу речи.

²⁸ В. Димитријевић – О. Рачић, *Међународне организације*, Београд, „Савремена администрација“, 1988.

Модерна међународна организација добија коначне облике после Првог светског рата, оснивањем двеју великих универзалних организација: Друштва народа и Међународне организације рада. Друштво народа се успоставља ради утицаја на најважније и најосетљивије односе између држава, политичке односе, и настоји да у том циљу ограничи употребу насиља између држава, односно да потребно насиље потчини своме надзору. Међународна организација рада пробија другу традиционалну препреку, оличену у постојању апсолутне унутрашње надлежности: њена је сврха да утиче на односе друштвених група унутар држава, зато што постоји уверење да се они у крајњој линији одражавају и на међународне односе. На основу искустава, добрих и лоших, које су међународне организације прикупили између два светска рата, после 1945. године долази до процвата међународног организовања. Мало је области живота које нису предмет интересовања неке међународне организације. Организације све више разграђавају и обогаћују своју делатност, што доводи и до пораста броја међународних службеника, људи који искључиво раде за њих. Само Уједињене нације имају више од 20.000 службеника.

Б. Државе и међународне организације

I Однос држава и међународних организација је многострук и сложен. Пре свега, државе оснивају међународне организације. То се обично дешава тако што извршавају број држава, осећајући потребу да заједничке интересе унапређује путем нове међународне организације у одговарајућој области, шаље своје представнике на дипломатску конференцију, на којој се расправља о обележјима будуће организације и обликује њен статут. Овај статут има природу међународног уговора, који ступа на снагу под условима који су у њему предвиђени. Најчешће се тражи да уговор ратификује бар минималан број држава. Најчешће се сматра довољним за целисходно функционисање организације, који се сматра довољним за целисходно функционисање организације.

II Државе су чланице међународних организација. Поред оних држава које су у предвиђеном року ратификовале новопотписани статут, и називају се чланицама-оснивачима, у организацију се, по правилу, могу учлањавати и остале државе. У погледу могућности учлањења разликује се степен отворености организације. Сасвим отворене су оне организације у које се државе могу учлањавати простим приступом њиховом статуту. Мање су отворене оне где учлањење не зависи само од воље државе, већ претпоставља пријем, о коме одлучује неки орган организације. При том, држава мора да испуни услове који су постављени за пријем у чланство. Најзатвореније су организације које, у начелу, не примају нове чланице, сем ако надлежни орган не одлучи да одређену државу позове да ступи у чланство.

III Државе су, преко својих представника, главни носиоци акције у међународним организацијама. Већина органа међународне органи-

зације састављена је од представника држава-чланица, чијим се изјашњавањем коначно стварају њихове одлуке.

IV Код већине међународних организација одлуке извршавају државе-чланице. Такве организације углавном разматрају могућности садржане у различитим предлозима и доносе одлуке за саображену акцију. Отуда се називају делиберативним међународним организацијама. У новије време расте број организација које су оперативне, што значи да имају органе и службе за непосредно извршавање својих одлука.

V По правилу, државе чланице издржавају међународне организације тиме што чланским доприносима дају материјална средства, потребна за њихов рад. Многе организације накнађују део својих трошкова из прихода које саме остварују, али су сасвим ретке оне које се у потпуности издржавају на тај начин. То су махом организације које послују као банке, али се и онда почетни капитал састоји од улога држава-чланица.

В. Структура међународне организације

I Као што је напоменуто, организација испољава своју вољу путем органа, чији су број и надлежност одређени статутом. Типична међународна организација има бар три главна органа. Најглавнији је најчешће, пленарни орган (скупштина), у коме су заступљене све чланице, и који је, као што смо видели, проистекао из некадашњих конгреса и конференција. Тај се орган најређе састаје и доноси основне, дугорочне одлуке, које установљавају општи смер деловања организације и садрже упутства за остале органе, који су потчињени пленарном органу, поред осталог и зато што пленарни орган бира њихове чланове. Такви су органи, на пример, Генерална конференција UNESCO или Скупштина шефова држава и влада Организације афричког јединства.

II Извршни орган међународне организације је ужи орган, у који улази само део држава-чланица и који се чешће састаје зато што му је основна дужност да се стара о раду организације између заседања пленарног органа. По правилу, он је подређен овом последњем, али ту одступања нису ретка. Најпознатије је оно у Уједињеним нацијама где Савет безбедности, иако ужи орган, има првенствену надлежност за предузимање мера за заштиту међународног мира и безбедности и у тој области може да доноси обавезне одлуке, док пленарни орган Генералне скупштине, не може то да чини. Чланове извршног органа најчешће бира пленарни орган, иако и ту има изузетака, било зато што сам статут изричито одређује које ће државе стално бити чланови ужег органа (као што то Повеља Уједињених нација ради у погледу сталних чланица Савета безбедности), било зато што тражи да у ужи орган обавезно уђу чланице које су најзаинтересованије за делатност

организације (већину чланова Савета међународне поморске консултативне организације морају сачињавати државе које су највећи поморски превозници или које највише учествују у међународној поморској трговини). Међународна организација може имати само један главни ужи орган, или их имати више, као што Уједињене нације, поред Савета безбедности, имају Економско-социјални и Старатељски савет.

Административни орган међународне организације проистекао је из бироа који је раније обављао техничке послове између заседања дипломатских конференција. Овај орган не сачињавају државе, већ људи који првенствено служе организацији. Савремене међународне организације настоје на међународном карактеру своје администрације. Административни орган, који се најчешће назива секретаријатом, сачињавају његов шеф и особље које му помаже у обављању послова. Органи организације, тј. по правилу највиши органи, бирају само шефа административног органа, који се најчешће назива генералним секретаром или генералним директором, а овај поставља своје особље, у складу с општим прописима, садржаним у статуту и одлукама организације. За разлику од ранијих бироа, особље административног органа, тзв. међународни службеници, у сталном је радном односу с организацијом и долази из различитих држава. Његова је дужност, међутим, да своју лојалност пренесе на организацију и да служи њој, а не својој држави. Административни орган обавља све техничке послове око рада организације и учествује у припремању и извршавању одлука организације. Он је најсталнији од органа, зато што никада не прекида рад а његов главни део је у једном месту, које се сматра седиштем организације. И остали органи, по правилу, заседају у седишту, али то не мора увек да буде случај. Припадници секретаријата у великој мери оличавају саму организацију – шеф администрације је лице које у многим пословима и приликама иступа у њено име, а лица којима су организације представљене у државама или код других организација чланови су секретаријата.

Поред ових органа, међународне организације имају и друге, помоћне органе, који могу бити успостављени самим статутом или одлукама главних органа. Они могу бити стални или привремени (ad hoc). Чланови ових органа могу бити представници држава, али су не ретко и личности изабране у личном својству и због посебних својих особина.

Новије организације с наддржавним обележјима имају у погледу организационе структуре неке специфичности. За њих су карактеристична два органа која, међутим, нису потпуно искључена ни код типичних међународних организација. Један је представничка скупштина, у које не улазе представници влада држава-чланица, него лица непосредно изабрана од становништва држава-чланица, било да су

посебно бирана за тај положај, било да се регрутују међу члановима парламената, водећи рачуна о сразмерној страначкој заступљености. Такав је орган Скупштина Европске уније. Ужи орган код оваквих организација се исто тако не саставља од представника држава, већ од нарочито квалификованих појединаца, који – попут међународних службеника – треба првенствено да се равнају према интересима и циљевима целине саме организације, а не да заступају гледишта својих влада.

Г. Деловање међународне организације

Међународна организација треба у својој области да омогући постизање циљева које свака држава понаособ не би могла да постигне. То је нарочито јасно у неполитичким областима: свако друштво жели, на пример, да користи радио, телевизију и телекомуникационе уређаје, у свом оквиру и ради општења с иностранством. Без координације, која се постиже у Међународној унији за телекомуникације, било би то немогуће, чак и када би држава хтела потпуно да се изолује од иностранства. Уз ову координациону улогу, организације усклађују и мире опречне интересе, што се може видети на следећем простом примеру. Све државе, произвођачи и извозници шећера, заинтересоване су за повољне и стабилне цене овог свог производа и за извесност у погледу потражње. С друге стране, државе увознице шећера желе да осигурају снабдевање без трзавица, уцена и уз умерене цене. И једна и друга група држава окупљају се због својих специфичних интереса, али су оне упућене једна на другу да би у Међународном савету за шећер извозници, односно увозници координисали своје програме и акције и узајамно мирили оне интересе који су (као нпр. висина цене) на изглед супротни али су у јединству. На тај начин, међународне организације решавају противуречност између постојања низа суверених држава и захтева оних делатности које имају светске или регионалне разmere, те траже основу ширу од територије било које државе. У извесним нарочито важним питањима, неке светске међународне организације, као нпр. Уједињене нације, представљају човечанство, светске интересе, које оне покушавају да намећу државама које их не увиђају, па чак и онда када оне нису чланице организације. У такве светске интересе спадају, пре свега, међународни мир и безбедност.

Да би испуњавале ове циљеве, међународне организације предузимају различите делатности и тако вишеструку улогу у међународним односима. Прва и најстарија улога, коју су оне играле још у неразвијеном облику, састоји се у томе што оне представљају састављалишта представника држава и других субјеката међународних односа и заступника различитих групних интереса и трибину на којој они износе своје ставове. Тако се олакшава непосредно споразумевање ових субјеката, чији резултат може али и не мора да има облик одлуке

организације, при чему је јасно да је присуство организације у сваком случају важно, па чак и одлучујуће. Самосталнију улогу организација има онда када настоји да утврди чињенице у међународним односима, да установи пожељно стање у тим односима, да упоређи то стање с постојећим и да на основу тога донесе одлуке о мерама које треба предузети да би се то жељено стање постигло. У таквом послу не учествују само државе чланице – мада оне у већини организација задржавају важну улогу – већ и органи и службе организације, који делују само у име организације па и нису увек састављени од представника држава. У погледу установљивања чињеничног стања значајан је, на пример, рад статистичких служби организација, чији се извештаји данас сматрају најобјективнијим приказом стварног стања, зато што су их израдили квалификовани стручњаци, који су у служби организација због својих вредности а не због националне припадности и зато што они не зависе од држава и других посебних интереса, већ служе организацији. Приликом утврђивања пожељног стања и путева за његово постизање, поред стручњака који дају обавештења о техничким могућностима и расположивим средствима, најважнију улогу играју органи организација, али је решење до кога они долазе скупно и не може се свести на жељу појединих држава, нити на прости компромис, већ на резултанту хтења заступљених чланица.

Као што је већ напоменуто, саме организације, нарочито оне оперативне, мањим или већим делом спроводе своје одлуке. Пошто одлуке никада не могу бити сасвим конкретне, тј. дају општа упутства која се морају примењивати у појединачним случајевима, постоји и извесна слобода акције или избора код онога ко их спроводи. Ако је то орган или службеник организације, тиме долази до изражаја његова, односно организацијска, посебна воља, која се опет не може свести на вољу појединих држава-чланица. Конкретни поступци ове врсте могу имати ограничен значај, као нпр. избор између више кандидата за положај саветника у Међународној здравственој организацији, али и далекосежне политичке последице, као што су била наређења некадашњег генералног секретара УН Дага Хамаршелда (Hammarskjöld) снагама УН у Конгу, за која су бар неке чланице УН сматрале да су битно утицале на исход грађанског рата у тој земљи.

И, на крају, не треба занемарити социјални и психолошки значај чињенице да међународне организације трајно везују за себе, у својству службеника или на други начин, групе људи који у њима виде своју каријеру, животну сигурност и могућност за афирмацију и благостање. Тако се, дакле, поред посебних интереса држава-чланица, које оличавају њихови представници, и светских интереса, које изражава сама организација, у животу организације јавља и трећа врста посебних, групних интереса, који нису у суштини политички, али могу да добију и такав значај. Тако се нпр. већ говори о међународној

бирографији, тј. о бирократима у међународним организацијама, који настоје да свој интерес или своја схватања представе као опште. Једно од таквих настојања, које се јавља у свакој администрацији, јесте тзв. Паркинсонов закон, који описује зачарани круг проистекао из тежње да се број службеника повећава, праћене потребом за стварањем послова за нове службенике, која опет завршава захтевом за новим особљем.

Различите делатности међународних организација и различити интереси које оне задовољавају, дају садржај чињеници да су међународне организације посебни субјекти међународних односа, чија се воља, циљеви и поступци не могу у потпуности приписати ниједном другом субјекту.

Д. Доношење одлука у међународној организацији

Већ је речено да међународне организације, као и сви субјекти међународних односа, имају средишта за доношење одлука. За разлику од државе, већина одлука донесених у организацији тиче се односа организације с другим субјектима међународних односа, у првом реду с државама-чланицама. Отуда функције свих међународних организација претежно узимају облик доношења одлука, те је то формално њихова најважнија, и код свих заступљена, делатност. У статуту организације назначени су главни циљеви организације и начини на који ће се они остваривати. Одлучивање представља примену тако утврђених циљева и означавање нових, као и бирање средстава а њихово остварење у конкретном случају.

Процес одлучивања уређен је, дакле, одредбама организацијског (међународног) права, али не потпуно. Као што се политички процес у држави не своди само на облике и поступке предвиђене уставима и законима, тако и свака организација кроз своју праксу долази до неких образаца, који се не могу свести само на примену статута, већ се морају утврђивати посматрањем и проучавањем стварног понашања. Овде се можемо задовољити само тиме што ћемо означити основне прте процеса одлучивања у типичној, просечној међународној организацији, остављајући по страни посебности, с којима се треба упознати приликом проучавања сваке поједине организације.

Учесницима у одлучивању, а то су представници држава, представници других субјеката међународних односа, индивидуалне личности и представници привремених или трајних интересних група, стало је да поводом питања с којим је организација суочена дође до одређене одлуке, при чему је и одбијање да се одлука донесе исто тако једна врста одлуке, иако не у формалноправном смислу. Субјект који жели позитивну одлуку појављује се на самом почетку процеса одлучивања као иницијатор.

Постојањем иницијативе отвара се прва, припремна фаза одлучивања, која је најчешће неформална, што значи да није регулисана прописима статута. Она се своди на настојање иницијатора да предлог буде формално поднесен надлежном органу организације с изгледом на успех. У ту сврху он испитује став осталих учесника у одлучивању, тражи онога који је овлашћен да поднесе предлог (ако то сам не може) и, што је најважније, осигурава подршку. На тај начин се може образовати и група предлагача, који се често називају спонзорима.

Ако је прва фаза задовољавајуће протекла, подношењем формалног предлога одлуке започиње друга фаза, дебата, која се састоји у расправљању о поднетом предлогу у надлежном органу (или органима) међународне организације. Ова фаза одлучивања подробно је регулисана статутом и пословницима организације. Пошто су органи међународних организација, у највећем броју случајева, састављени од представника држава-чланица, ови у дебати воде главну реч или чак искључиво учествују. Они то чине износећи аргументе, па и претње и обећања, у настојању да се предлог усвоји или одбаци. Њихове тврдње су формално упућене само другим учесницима у дебати, али могу имати и друге циљеве. Где је дебата јавна (а таква је у највећем броју случајева) изјаве могу бити упућене другим субјектима, или јавном мњењу, у тежњи да се унапреде неки други интереси говорника или да се посредно утиче на окупљене представнике држава. Штавише, с обзиром на то да је став држава често утврђен још пре тога и да су представници држава строго везани упутствима својих влада, ови споредни циљеви дебатирања код неких организација почињу да бивају важнији. Дебата се завршава у тренутку када се сматра да је дошло време за коначно изјашњавање.

Само изјашњавање, одлучивање, у ужем смислу речи, обавља се у виду гласања. Статут прописује који се услови морају испунити да би одлука била донета. У складу с поштовањем суверенитета држава-чланица, раније се у органима међународних организација за пуноважност одлуке тражила једногласност, која је значила да су нужни позитивни гласови свих чланова органа да би одлуке било. У новије време се једногласност напушта или ублажује. Већина савремених међународних организација доноси одлуке већином гласова чланова органа, која може бити проста или квалификована (за важније, значајније одлуке).

* Свака одлука међународне организације обавезна је за њене органе или службе, али то не мора да буде за државе-чланице, док је за државе нечланице *res inter alios acta* (уз изузетке када је реч о очувању мира и безбедности од стране Уједињених нација). Већина одлука није правно обавезна ни за чланице, већ представља препоруке које оне, међутим, не могу систематски игнорисати и одбацивати, ако желе да,

остану чланице организације. Мањи број одлука обавезан је за државе-чланице. Обележје организација с надржавним својствима је у томе што неке њихове одлуке нису само обавезне за државе-чланице но и за све субјекте на њиховим територијама. Обавезне одлуке међународних организација, због своје важности, изискују сложенији поступак и строже прописе о гласању, али је данас могуће да држави-чланица тако буде наметнута обавеза на основу одлуке против које се изјаснила.

У оним организацијама које имају судске органе и предвиђају такву надлежност, неке одлуке неких органа могу се побијати пред судом одговарајуће организације, чиме се описани процес може наставити за још једну фазу, фазу провере ваљаности одлуке. Одлука се може нападати због материјалноправних мана, као што је нпр. несасгласност са статутом или због недостатка у поступку, као што је нпр. прекорачење надлежности од органа који ју је донео. У оним организацијама које не познају ову фазу и код одлука које се не могу оспоравати пред судским органом, одлука важи без обзира на приговоре који јој се могу упутити и једино је орган који ју је донео овлашћен да је повуче или измени. Држава-чланица и други субјекти, чији су интереси њима погођени, користе тада политичка средства да омету њено извршење. Због тога што је извршење одлука међународних организација претежно поверено самим државама-чланицама, могућности за ометање извршења нису мале и с њима у раду међународних организација увек треба рачунати, нарочито када је реч о одлукама с великим политичким значењем.

IV

ТРАНСНАЦИОНАЛНИ СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

1. Појам ///

Као што је већ истакнуто, транснационални субјекти међународних односа испуњавају све услове који су постављени за субјекте међународних односа, али се од других разликују по томе што су у њима окупљени људи из различитих држава, без посредовања својих држава. Удруживање људи с обзиром на неки заједнички циљ или афинитет познато је и веома проширено унутар држава (нпр. политичке странке друштвене организације, добротворна друштва, научна и стручна удружења, спортски клубови итд.), али оваква удружења, чак и када одржавају међусобне међународне везе, остају махом национална. Тек када се њихови чланови, непосредно или преко својих националних удружења, међународно организују, творевина која тако

настаје може добити довољан политички значај да би се убројала у субјекте међународних односа.

Иако неки транснационални субјекти делују одавно (нпр. цркве), већа је пажња на њих обрађена тек у најновије време. Отуда не постоји потпуна сагласност ни о творевинама које у њих треба убројати нити о томе како их треба разврстати. Следећи одељци треба да укажу на неке од најважнијих група таквих субјеката.²⁹

2. Међународне невладине („приватне“) организације³⁰ ///

Међународне невладине организације су удружења група и појединаца из различитих држава, чији циљеви нису лукративни, тј. не састоје се у стицању добити. Такве се организације, дакле, не могу бавити трговином или банкарством, али се могу залагати за интересе својих чланова или за опште интересе, онако како их њихови чланови опажају. Отуда је велики број таквих организација и зато су оне врло разноврсне.

У свету има скоро пет хиљада међународних „приватних“ организација. Овај је број упечатљив, иако треба имати у виду да су неке од ових организација фиктивне или сасвим нејаче, док су друге, у ствари, престале да делују или окупљају сасвим мали број људи, који се из личних разлога издају за представнике транснационалних група. С обзиром на то да се овакве организације могу слободно оснивати и да не постоје међународна мерила за њихово признавање, међународном приватном организацијом сматра се свака она творевина која успе да се као таква региструје у некој од постојећих држава, задовољавајући захтеве њеног законодавства. Нешто су поузданији постојање и значај оних организација које признају међународне јавне организације. Оне то, обично, чине дајући им саветодавни статус, што значи да им допуштају да учествују у њиховом раду подношењем предлога и докумената, или чак иступањем у дебати. Најугледније су свакако оне приватне организације које имају такав статус при Економско-социјалном савету Уједињених нација или при UNESCO.

Највећи број невладиних организација окупља људе исте професије. Њихов циљ може да буде само сталешки, али је скоро увек повезан са тежњом да се унапреди и струка којом се чланови баве, да се размене искуства и да се у целом свету користе достигнућа до којих су неки чланови дошли. Такав двојни циљ имају Међународни савез преводилаца, Европска федерација јавних службеника, или Нордијско удружење музичара. Врло су сличне организације које се претежно не

²⁹ R. O. Keohane - J. S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972.

³⁰ B. Stošić, *Les organisations non-gouvernementales et les Nations Unies*, Geneve. Droz 1964. I. Meynaud, *Les groupes de pression internationaux*, Lausanne, Etudes de science politique, 1961.

старају о заједничким сталешким интересима својих чланова већ о усавршавању делатности којом се ови баве. То може бити нека грана науке (Међународни савез за чисту и примењену хемију), једна ужа дисциплина (кардиохирургија), род уметности (Савез ПЕН клубова), или грана спорта (Међународна федерација фудбалских удружења - FIFA). Овакве организације имају утицаја на делатност својих чланова, па и на рад свих оних који се баве истим послом, не само зато што се на њиховим скуповима потврђују или одбацују предлози за нове поступке и методе, већ и зато што оне често прописују правила таквих делатности, која постају обавезна за свакога ко хоће да се њима бави у међународној конкуренцији. Обавезности и утицај таквих правила нису свуда исти, али је њихово присуство несумњиво и она су често веома ефикасна, иако их не прати никаква принуда. У том погледу као добра илустрација могу послужити разни међународни спортски савези, без којих се међународна такмичења у многим спортским областима не би могла ни замислити, зато што они прописују општеважећа правила игре, организују или контролишу важне међународне сусрете и признају постигнуте резултате, нарочито ако ови претендују на својство „рекорда“. Међутим, ни озбиљнија такмичења унутар држава не одвијају се мимо међународних правила.

Даље, овакве организације могу заступати интересе веома широког круга људи, који није обележен само њиховом делатношћу, већ својством. Пол је обележје које удружује Међународни савез жена. Узрост одлучује о чланству у међународним омладинским организацијама. Међународни синдикални савези издају се за представнике радничке класе, односно свих послопримаца. Разне католичке међународне невладине организације имају посебне циљеве, али окупљају људе једне вероисповести. Светски јеврејски конгрес иступа у име припадника једне етничке групе која се налази у специфичном положају.

Међународне приватне организације не морају се, међутим, везивати за особености свога чланства, већ тежити неком општем циљу. Такав циљ може бити спречавање суровости према животињама (Међународно друштво за заштиту животиња), унапређивање једног међународног језика (Свеопште удружење за есперанто), подршка Уједињеним нацијама и идеји међународне сарадње (Светска федерација удружења за Уједињене нације), борби против прогањања политичких противника Amnesty International (Међународна амнестија), па све до стварања светске државе (Међународни федералисти). Но, не би било тачно када би се у организације с општим циљевима сврстале само оне које су тако очигледно означене, јер се за њих залажу, и то веома живо и успешно, и неке организације које смо раније помињали. Организације бораца, омладине, студената, жена-правника, политиколога, физичара итд. не баве се само статусом сво-

јих чланова или унапређењем своје професије, него настоје да допринесу да се остваре важне међународне вредности, као што су мир, међународна сарадња итд., или се упуштају у идеолошку борбу, залажући се за ову или ону организацију света и друштва. Из овог последњег разлога многе су се такве организације, нарочито у доба хладног рата, поцепале у више нових, тако да има више ривалских међународних омладинских, студентских, синдикалних и правничких организација, које имају опште али различите циљеве и изражавају опречне погледе на свет.

* Свака невладина организација има правила на основу којих ради. Правила се доносе на оснивачком скупу, коме присуствују заинтересовани појединци или национална удружења и она одређују даљи рад организације. Као што је већ речено, правила не потврђује никаква друга инстанца, мада се она обично подносе на увид органима државе у којој је седиште организације, јер једино на тај начин организација може добити својство правног лица по законима те државе. Надлежни органи се не упуштају у начин на који организација делује, већ углавном цене само то да ли су њени циљеви у складу с јавним поретком те државе.

Правила ових организација су разноврсна али важније међународне приватне организације углавном имају следеће црте.

I Мање организације ове врсте учлањују непосредно појединце, док веће образују националне огранке који су у ствари национална удружења с истим циљем.

II Врховни органи међународних приватних организација су скупштине, конгреси, или конференције, на којима се окупљају сви чланови или делегати националних удружења-чланова. Они се повремено састају и доносе најважније и дугорочне одлуке. Између ових скупова пословима организације обично руководи неко уже тело (извршни одбор, савет итд.), чији се чланови бирају на општем скупу. Главни часници организације су председник и генерални секретар. Председник је обично истакнута личност, чији углед користи организацији и даје му ауторитет у њој, мада се он њој потпуно не посвећује и нема великих самосталних овлашћења. Генерални секретар води свакодневну делатност организације и стара се о извршењу њених одлука те је у неким организацијама најутицајнији појединац. Њему је то, не ретко, и једино занимање а у већим и богатијим организацијама он има на располагању и службенике у радном односу с организацијом. Организације са скромним средствима немају професионалног генералног секретара, па чак ни пословне просторије у правом смислу речи.

III Правило је да се међународне приватне организације издржавају од чланарина, било да оне долазе непосредно од чланова или од националних удружења. С обзиром на велике издатке које овакве организације имају, нарочито ако делују у целом свету, они приходи

могу бити недовољни. Отуда се саме организације, или национални огранци, обраћају за помоћ државама, међународним јавним организацијама, задужбинама и другим институцијама. Средства која се на овај начин добијају најчешће се могу трошити само на одређене, заједнички одobreне пројекте и акције, чиме се, наравно, утиче на рад организације.

Као што је већ наговештено, не може се сматрати да су све међународне приватне организације субјекти међународних односа, већ се сваки случај мора посебно испитивати. Разуме се да пре свега треба установити да организација стварно постоји, што се обично чини тако што се утврди да ли су њени органи дејствовали у последњих пет до десет година. Затим се испитује да ли чланови организације осећају икакву лојалност према њој или је само сматрају приређивачем скупова на којима се они срећу. Организацијама које задовоље ове предуслове најчешће се приговара да нису независне, већ да се налазе под одлучујућим утицајем неког другог субјекта међународних односа. Такав утицај углавном потиче од држава или других транснционалних организација. У доба хладног рата биле су нарочито честе оптужбе да су поједине међународне приватне организације осниване и одржаване зато да би служиле циљевима појединих држава, нарочито великих сила, поглавито у области пропаганде, где утичу на јавно мњење и привлаче политички неискусне људе тиме што маскирају праве субјекте и праве интересе. Такве су се оптужбе потврђивале када би у јавност избијали скандали око финансирања ових организација (нпр. средства која је Међународна унија социјалистичке омладине добијала од обавештајне службе САД) или путем самих поступака организација (као када су југословенски национални огранци, као по команди, после резолуције Информбироа били искључени из једног броја међународних невладиних организација, као што су нпр. Међународни савез студената, Светска синдикална федерација итд.). Што се тиче утицаја транснционалних субјеката, он је јасан код оних невладиних организација које и не крију да су део ширег покрета, као нпр. Међународни савез католичке штампе. У неким случајевима, такве су организације једини и јасно видљиви делови покрета. Међутим, политички, религиозни и други покрети могу да доминирају организацијама а да се при томе очува привид њихове самосталности. При свему томе, с одрицањем субјективности због страних утицаја не треба пренаглити, јер субјекти међународних односа непрекидно настоје да утичу једни на друге и повремено успевају да такав утицај буде у односу на невладине организације потпун. Треба се уверити да је он и трајан, да се не остварује само због привременог сплета околности, да не значи само владање неким утицајним часницима и члановима органа. Тек ако се утврди да је организација само привид, да се њен рад састоји у прихватању унапред одлученог а да су обични чланови или

тога свесни или не могу да утичу на одлучивање, може се закључити да међународна невладинна организација није самостални субјект међународних односа.

Већина посматрача се, међутим, слаже да највећи број међународних невладиних организација не задовољава мерило политичке релевантности, тј. да оне или не улазе у политичке односе или да у том погледу не испољавају никакву моћ. Као што је већ напоменуто, није лако наћи практично применљиве критерије у овој области. Постоје организације чији је политички утицај неоспоран и постоје оне које у том погледу немају никаквих амбиција. Испоставља се пак да се између те две крајности налазе организације које повремено могу заиграти важну улогу на светској позорници.

Тако је, нпр. Међународна федерација удружења ваздушних линијских пилота (IFALPA) изгледала као професионална асоцијација, која се стара о добробити својих чланова, све док у току 1969. и 1970. године претњом штрајка и светским штрајком није извршила притисак на међународне јавне организације и поједине државе да предузму мере против међународног тероризма у ваздуху или да у конкретном случају поступе на тражен начин. Лојалност чланова те организације показала се тиме што већина влада није била задовољна акцијама IFALPA (управо зато што не желе да се у овако важним питањима прекрши монопол држава), али је ипак већина пилота света, чак и упркос изричитим забранама, у њима учествовала. После обарања једног јужнокорејског авиона над СССР, IFALPA је 6. септембра 1983. прогласила двомесечни бојкот летова за СССР.

3. Транснационални политички покрети

Међународни политички покрети, окупљају људе различитих националности и држављанстава који не теже само једном делимичном или привременом политичком циљу већ усвајају ширу политичку идеологију, учење или програм и залажу се за њихово усвајање и остварење у целом свету. Као субјекти међународних односа не долазе у обзир сви такви покрети, или, боље рећи, не и они случајеви када се покретом означава неорганизована маса истомишљеника, који индивидуално али неусклађено делују. Такви покрети могу бити политички чиниоци али не и субјекти. Проучавање ове врсте транснационалних субјеката отежано је због тога што се наука није њима бавила у довољној мери. Број дилетантских дела, која говоре о међународним „заверама“, „тајним друштвима“ и другим полумрачним творевинама још увек далеко надмаша број озбиљних студија, које су, опет, посвећене само неким од оваквих покрета.

Карактеристично за ове покрете је то што теже променама у међународној политици, али не само њима. Они верују у предност одређених друштвених и политичких система, било да већ постоје у

неким државама или их тек треба остваривати. Сарадња у оквиру покрета има за циљ да се ти системи одрже, прошире и ојачају. Догод у погледу таквих општих циљева постоји јединственост (ако не и у појединостима), покрети непрестано проналазе погодне начине за њихово остваривање. Тражење тих начина и њихово примењивање представљају највећи део делатности ових покрета.

Организација међународних политичких покрета није онако једноставна и јасна као што је то случај код међународних невладиних организација. Они могу бити без писаних статута: када статут постоји, његов значај није велики јер се покрет надахњује идејама које нису само у статуту изражене и понаша се у складу с околностима и односима снага, који се не могу сапети процедуралним одредбама. Штавише, покрет може да постоји без икаквих ближе утврђених организационих облика. Уз све то, природа интереса и делатности захтева да велики део делатности не буде јаван и познат нечлановима.

С друге стране, припадници покрета су, по правилу, много оданији покрету него што су чланови међународних невладиних организација у односу на њих. Из ове чињенице извире и већа моћ међународних политичких покрета.

За сада се као најважнији међународни политички покрети, који су и субјекти међународних односа, најчешће помињу међународне политичке интернационале, које су у ствари асоцијације националних странака које полазе од исте идеологије и имају сличне политичке програме.

До 1930. историја интернационализма у великој мери се подударала са историјом међународног радничког покрета. Довољно је сетити се Прве (1864) и Друге (1889) интернационале. Међутим, трауматична искуства Велике депресије, када се захватањем националних привреда и економским национализмом реаговало на енормне проблеме, оштетила су и међународно радничко организовање. Постајући активан чинилац у преговорима са послодавцима и владом, синдикати су постали усмерени на специфичну ситуацију у својој земљи, што је довело до њиховог међународног организовања.

Појава совјетске мисије допринела је међународном организовању комунистичке партије. Први међународни комунистички конгрес означаио је почетак рада Треће комунистичке интернационале, која је требало да преузме револуционарно вођство над светским пролетаријатом. Лењинава смрт и промене у самој болшевичкој партији довеле су до постепеног претварања коминтерне у оруђе Стаљина и бирократског круга око њега, доприносећи њеном коначном распуштању 1943. После завршетка Другог светског рата основан је Информативни биро комунистичких партија (Коминформ). Он је требало да буде саветодавно тело равноправних партија, али се убрзо испоставило да је требало да служи као средство за надзор СССР над

радом тих партија, што је најбоље показао случај Југославије из 1948. После распуштања Коминформа 1956. није више било покушаја стварања међународне организације комунистичких партија.

Неке социјалдемократске странке и групе, незадовољне Другом интернационалом, али неспремне да се придруже Трећој, сматрајући да се у њој апсолутизирају типично руска искуства, покушавају 1920. године да створе Међународну радну заједницу социјалистичких странака, која је остала позната под подсмешљивим именом „друге и по интернационале”. Ова се епизода завршила тиме што је дошло до уједињења ових снага с групама које су обновили Другу интернационалу у виду Социјалистичке радничке интернационале (1923), којој се придружује, али на равноправној основи, Међународни савез синдиката. Неспособност социјалдемократије да схвати фашизам и да се одупре рату доводи до поновног гашења међународног покрета, који се тек 1951. године обнавља у виду Социјалистичке интернационале. Манифести и одлуке, усвојени на скуповима Социјалистичке интернационале, нису обавезни за странке-чланице. Иако усвајају неке заједничке вредности, социјалдемократске странке саме одређују своју политику и неретко се, нарочито када учествују у власти, једна другој супротстављају.³¹

Због националистичких ограничења страначки интернационализам је све мање заступљен те се више иде у десно у политичком спектру. Користећи везу коју међу њима ствара верска блискост, демохришћанске странке створиле су 1961. године Светску демохришћанску унију, којој су претходили међународни конгреси у Европи и Латинској Америци, регионима у којима су овакве странке најзаступљеније. Ни ова интернационала не одликује се дисциплином чланица. Петнаестак европских либералних странака удружило се 1947. године у Светску либералну унију, која има мали утицај. Следбеници де Голове (de Gaulle) идеје о „Европи домовина” ујединили су се, као личности, а не као представници странака, у Комитет за јединствени фронт прогреса (1969). То је, међутим, само клуб са знатним бројем чланова, о чијем се раду мало зна. Странке крајње деснице су по дефиницији националистичке и противне међународном ауторитету те стога не показују никакву тежњу за образовањем својих интернационала. С обзиром на узајамно помагање фашистичких покрета у прошлости и на савез фашистичких сила у Другом светском рату, ову могућност ипак не треба отписати.³²

³¹ Најновији статут Социјалистичке интернационале усвојен је на њеном XII конгресу, у Женеви, 28. новембра 1976. Текст у *Sl. News*, Лондон, 1/1977.

³² Једна фашистичка „интернационала” била је основана 1935. године у Montreux (Швајцарска), Шпански фалангистички вођ Јосе Антонио Примо де Ривера одбио је да учествује јер је фашизам „облик националног израза”. S. G. Payne, *Falange*, Stanford University Press, 1961, стр. 78.

Нове прилике за деловање политичких транснационалних организација треба тражити у оним телима међународних јавних организација, које су састављене од чланова представничких тела у државама-чланицама, као што је то случај са Саветодавном скупштином Савета Европе и Парламентарном скупштином Европске уније. Припадници сродних националних странака се у таквим органима у ствари удружују, без обзира на то да ли су чланови политичких интернационала или не.

4. Транснационалне верске организације ///

Верска припадност људи била је и остала значајна за међународне односе. Раније смо већ установили њен утицај на националну идеологију и национално јединство. На овом месту треба, пре свега, напоменути да, поред многих локалних и националних, постоје и међународне религије, верска учења која имају следбенике у више земаља, па и у целом свету. Такве религије су покрети у ширем смислу речи, али нису саме по себи субјекти међународних односа. Најважније њихово обележје, на које се овде мора указати, јесте сразмерно велики број следбеника, који теже да се групишу у извесним деловима света.

Иако су статистике о броју верника непоуздане, јер потичу од самих цркава и укључују и људе који су сазревањем престали бити верници или постали скоро равнодушни према религији, сматра се да у свету има око 1,5 милијарде крштених хришћана, од којих су половина католици, с највећом концентрацијом у Латинској Америци, јужној, средњој и западној Европи и у Филипинима. Другу половину хришћана чине припадници православних цркава и протестантских цркава и секти, од којих се први претежно налазе у источној и југоисточној Европи, Блиском истоку и Етиопији, а други у северној Европи и Северној Америци. Рачуна се да у свету има око 780 милиона муслимана, најгушће груписаних у Северној Африци, југозападној и јужној Азији, око 580 милиона хиндуиста (махом у Индији), близу 280 милиона будиста (у јужној и југоисточној Азији), око 400 милиона конфучијеваца (скоро искључиво Кинеза, у Кини и у емиграцији) и око 17 милиона јудаиста.

Док неке религије не познају хијерархијски организовану цркву, или имају само националне организације и вође, могуће је да се створи светска црква, на челу с органима којима верници дугују поштовање и послушност. Тек у таквом случају може бити речи о правим субјектима међународних односа.

Најчвршће организована међународна црква је католичка. Она почива на развијеном систему правила и има строгу хијерархију, на чијем се челу налазе папа у својству „Врховног првосвештеника

светске цркве³³ и скуп кардинала, која обезбеђује велики степен сличности у понашању клера. Дуге традиције ставиле су под њену контролу низ посебних организација и институција, међу које треба убројати и један број међународних невладиних организација. Поглавар цркве, папа, био је, штавише, до 1870. године и световни владар једног дела Италије, па је то формално и сада јер му је Италија 1929. признала сувереност над Ватиканским градом. Користећи ову околност, традиционално међународно право је водило рачуна о моћи католичке цркве, признајући је, у виду Свете столице, за субјект међународног права, који се у много чему уподобљује државама (право на размену дипломатских представника, право на склапање међународних уговора итд.). С обзиром на сићушну територију Ватикана и на безначајан број његових сталних становника, Света столица се не може сматрати државом, али је католичка црква несумњиво транснационални субјект међународних односа, јер има светски центар одлучивања, није потчињена ниједном другом субјекту међународних односа и ужива оданост великог броја људи у разним земљама и непосредно ступа у односе с другим субјектима међународних односа. Карактеристичан облик у коме католичка црква правно потврђује своју самосталност јесте конкордат, уговор између Свете столице и државе, којим се регулишу положај и права католика и католичке цркве у тој држави, што значи да државе пристају да се споразумевају с католичком црквом о стварима које су иначе у њиховој унутрашњој надлежности.³⁴

С обзиром да органи католичке цркве, по правилу, не расправљају јавно, њена делатност у међународним размерама није сасвим испитана, мада јој нико не одриче утицај, а многи су склони да јој припишу тајно присуство у политичком животу великог броја држава (тзв. „црна интернационала“). Врхови католичке цркве заузимају, међутим, ставове о најважнијим међународним и друштвеним питањима. Папа Иван XXIII (1958–1963), који је први пут у овом веку сазвао и најшири скуп католика, екуменски концил, остао је познат по настојању да католичку цркву прилагоди новим условима и да избрише лош утисак који је изазвао његов претходник, Пије XII, коме се највише замерала равнодушност према нацистичким и фашистичким зверствима за време Другог светског рата и подршка коју је у његово време црква активно пружала ратним злочинцима у покореним земљама; међу којима и у Југославији. Павле VI (1963–1978) наставио је – иако опрезније – правац назначен Иваном XXIII и остао је познат као први поглавар католичке цркве који се није устручавао да путује у било који део света и да се сусретне с државницима и верским вођама свих оријентација.

³³ Остале Папине титуле су следеће: Римски бискуп, Намесник Исуса Христа, Наследник Св. Петра, Апостолски принц, Патријарх Запада, Примат Италије, Надбискуп и митрополит Римске провинције и Суверене Државе Ватиканског града.

³⁴ R. Bosc, *La Société internationale et l'Eglise*, I–II, Paris, „Spec”, 1960–1961.

Друге цркве далеко заостају за католичком по обиму међународне организованости и чврстости структуре. Православне цркве су национално организоване: скупови поглавара националних цркава не обавезују учеснике а цариградски патријарх се признаје само за првог међу једнакима, иако носи атрибут „васељенског“. Протестанти постоје у облику великог броја цркава и секти, које ретко прелазе националне оквири и веома се разликују по структури и организацији, тако да неке не признају никакву хијерархију међу свештеницима, а неке уопште и не знају за свештена лица.

С обзиром на то да је хришћанство некада било јединствено, постоји тежња да се хришћанске цркве поново приближе, нарочито у најновије време, када сматрају да разједињене не могу да одоле ударцима који религији наноси развитак друштвених односа. У ту сврху је 1948. године основан Светски савет цркава, који окупља 263 протестантске, православне и старокатоличке цркве из 90 земаља. Римокатоличка црква остала је по страни, јер уједињавање хришћана – иако му и сама у последње време гипкије прилази проглашавајући доктрину екуменизма – углавном замишља под својим вођством. Светски савез цркава има облик међународне невладине организације, али његови органи, од којих је главни Скупштина, немају никаква овлашћења према својим чланицама, већ представљају скупове на којима се расправљају заједничка питања и добровољно координише рад. У неким акцијама Светског савета учествује и римокатоличка црква.

Ни исламска религија нема међународне организације. Дуго су улогу врховних поглавара свих муслимана играли, или покушавали да играју, халифе, који су се сматрали наследницима Мухамеда, као верског вође и световног владара. У позно доба халифата, отомански султани били су и халифе, па су чак постојале тежње да се султану у међународном општењу дају исти прерогативи као папи. После турске револуције, са султанатом је отишао и халифат. Покушајима неких арапских владара да преузму улогу халифе учинио је кроз тзв. Халифатски конгрес у Каиру 1926. године, видећи у њима покушај доминације појединих муслиманских нација над другима. Моћ муслиманске вере и националних верских поглавара почива на томе што је ислам у многим земљама државна религија. Па ипак, заједничке акције муслиманских држава не одвијају се под утицајем духовних већ световних лидера, који се и окупљају на међународним скуповима муслиманских држава.³⁵ Транснационалну организацију покушавало је да представља Муслиманско братство, основано 1928. године, с циљем да се успостави јединствена исламска арапска држава, с Кураном као уставом. То друштво је било крајње конзервативно, деловало је тајно и служило се терористичким средствима те је у већини арапских

³⁵ P. Rondot, *L'Islam et les Musulmans d'aujourd'hui*, I–II, Paris, „L'Orante”, 1958–1960.

земања забрањено. О броју чланова и о утицају Друштва не може се поуздано говорити.

Остале велике религије, иако имају замашан број следбеника, или су усредсређене у појединим државама (хиндуизам, конфуцијанизам), или су везане за национална својства (јудаизам), или су сасвим несклоне црквеном организовању и хијерархији (будизам). Од њих највећи утицај у међународним размерама остварују јеврејске верско-националне организације, које имају облик међународних невладиних организација. Неке од њих, опредељене за ционизам (тј. стварање независне јеврејске државе), играле су значајну улогу у оснивању државе Израел. Оне су чак и образовале своје наоружане одреде, који су водили борбе и предузимали терористичке акте против арапског становништва и британских мандатора у Палестини.

5. Транснационалне привредне организације

Још је пре Првог светског рата запажено да извесна велика привредна предузећа, иако национална по саставу и номинално подвргнута праву државе у којој су регистрована, имају разгранате међународне операције и делују независно од влада, руководећи се посебним интересима својих власника и управљача. Таква предузећа су играла улогу у колонијалним освајањима европских сила. Енглеска Источноиндијска компанија је у XVIII веку почела економски да продира у Индију, изградила затим тамо своја упоришта да би на крају дошло до замене приватног поседовања ове огромне територије њеним укључењем у Британску Империју, које је било у складу с настојањем грађанске класе да „политички неутралну“ државу искористи као средство за осигурање својих интереса. Сличну улогу имале су *Hundson Bay Company* у Америци и *Royal African Company* у Африци. Каснијим белгијским Конгом испочетка је владала једна приватна компанија, чији је главни акционар био сам белгијски краљ! Велике америчке компаније су крајем XIX века и у XX веку више волеле да саме контролишу територије у којима су се налазили њихови интереси, или да то чине преко локалних влада, на које су имале више утицаја него на владу САД. Тако је предузеће *United Fruit* практично држало власт у малим централноамеричким државама чинећи то отворено, као у Костарики 1898, или путем својих експонената, који су фигурирали као органи „аутохтоне“ власти. Последњи „подвиг“ ове компаније био је свргавање легално изабраног председника Гватемале, Арбенза, 1954. године. Либерија, држава ослобођених робова-повратника из САД, дуго је била под стварном влашћу америчког гигантског произвођача гуме *Firestone*.³⁶

³⁶ R. Strausz-Hupe – S. Posscny, *International Relations*, New York, Mc Graw-Hill, 1950, стр. 554 и даље.

Расплитањем неких сложених правних спорова после Првог и Другог светског рата избиле су на видело везе између приватних интереса, које су противречиле интересима самих држава и њиховим ратним циљевима, те показивале да велика предузећа лако изигравају националне и међународне прописе о ратном стању и неутралности. По том је, нарочито, остао познат случај *Interhandel*, који се расправљао после Другог светског рата и пред Међународним судом. Испоставило се да је велики немачки концерн *IG Farbenindustrie*, познат од раније и по томе што је у непосредним контактима с британском владом покушавао да за немачку „купи“ неке колоније, имао делимичан или потпун утицај у око 500 иностраних акционарских друштава, па и над извесним предузећима у државама у рату с Немачком, и да ни у доба најогорченијих борби између држава није престајала веза између њих, која је, поред осталог, озбиљно угрожавала напоре и безбедност зараћених страна.³⁷

Још један облик утицаја великих предузећа на међународне односе су међународни картели, који представљају споразум између неколико крупних предузећа о расподели светског тржишта, утврђивању цена и укупне производње, чиме се постиже њихов монополистички, тј. олигополистички положај. Овакви споразуми, који се често тичу веома важних сировина, дају огроман утицај картелима, утицај коме не измичу многе националне економије.

Док је код свих ових облика било речи о великим предузећима која су у суштини национална и о њиховим спregaма, међу собом и с државама, у најновије време се запажају субјекти ове врсте чије су транснационалне црте несумњиве, иако не сасвим развијене. То су вишенационална предузећа, која се у свакодневном говору најчешће називају вишенационалним или мултинационалним компанијама или корпорацијама. Постоје различите дефиниције вишенационалних предузећа³⁸ али је свима њима заједничко то што имају у виду систем привредних јединица, које су распоређене у више држава и подређене једном центру. Седиште предузећа је у једној држави, а јединице ван те државе могу бити или делови (бранше) самог тог предузећа, над којима оно има потпуну власт, или његове филијале (друштва-кћери), где се надзор врши поседовањем одговарајућег, за контролу довољног дела акција (који у неким случајевима не мора да буде нарочито велик). Према најширем гледишту, да би се радило о вишенационалном предузећу, довољно је да постоји огранак предузећа у једној страни држави, али се ипак сматра да треба да их буде у више држава.

³⁷ Ж. Ј. Ладор-Ледерер, *Случај Интерхандел – ратни емало, „Југословенска ревија за међународно право“*, 1962, стр. 360 и даље.

³⁸ Р. Буровић, *Мултинационалне компаније*, Београд, „Савремена администрација“, 1977. и В. Круљ, *Правни режим и облици концесионације у привреди*, Београд, „Савремена администрација“, 1978. Различите дефиниције оваквих субјеката наведене су у документу UN ST/ECA/190, стр. 118 и даље.

Осим тога, вишенационалност предузећа долази до изражаја у саставу његове активе, карактеру тржишта и држављанству руководећег кадра и запослених. Тиме се ствара један нов сплет интереса, делатност и лојалности, који се не може свести на деловање класичних субјеката међународних односа.

При том не треба мислити да је тзв. вишенационално предузеће мање везано за велике државе од некадашњег националног предузећа с међународним пословањем (за које се сада предлаже назив „међународно предузеће“). Испоставља се, наиме, да су код већине акције у рукама држављана државе у којој предузеће има седиште и да они редовно чине највећи део управљачког кадра. Од 193 вишенационалних предузећа, која су била спремна да дају све тражене податке, више од половине активе било је у рукама странаца само код 1,5% у 9% случајева више од половине запослених били су странци, код 7% више од пола прихода потицало је из иностранства, а у 14% случајева више од половине производње пласирало се у иностранству.³⁹

Уз то су вишенационална предузећа усредсређена у неколико најразвијенијих земаља света. Вишенационална предузећа са седиштем у САД поседују једну трећину свих постојећих иностраних огранака и филијала. Три четвртине тих филијала припада предузећима из САД, Уједињене Краљевине, СР Немачке и Француске.⁴⁰ Отуда се ова предузећа у другим земљама опажају не само као транснационални него и као национални субјекти.

Данас постоји око 300 крупних вишенационалних предузећа, од којих свако има огранке у више од 20 земаља. Њихова економска моћ је велика. Свако од десет поменутих вишенационалних предузећа ствара годишње нову вредност од по више од три милијарде долара, што је износ који надмаша годишњи друштвени бруто производ 80 држава. Захваљујући одличним системима комуникација и чврстој структури, вишенационално предузеће брзо и рационално доноси одлуке, које почивају на поузданим сопственим обавештењима. Та, скоро безлична ефикасност, усмерена на максимизацију профита путем савршеног усклађивања и најбољег коришћења научних и технолошких достигнућа чини и главну разлику између модерне вишенационалне корпорације и крупног међународног предузећа из прошлог и претпрошлог века, које један писац пореди с „диносаурусом, који се, велик растом али малог мозга, хранио на бујној вегетацији нових континената“.⁴¹ За такво предузеће државне границе представљају препреке које се лако савладавају. Ограничења у промету

³⁹ ST/ECA/190, стр. 128.

⁴⁰ ST/ECA/190, стр. 7.

⁴¹ S. Hymer, *Multinationale Konzerne und das Gesetz der ungleichen Entwicklung*, u: D. Senghaas (ur.): *Imperialismus und strukturelle Gewalt*, Frankfurt a/M.: Suhrkamp, 1972, стр. 206. Т. Драгомановић, *Америчке мултинационалне компаније данас*, Београд, Експорт прес, 1981.

робе избегавају се производњом на лицу места. Тешкоће у преношењу средстава отклањају се тиме што се плаћања обављају унутар предузећа, па могу да добију произвољан основ. На исти начин се налазе и најповољнија решења у погледу пореских обавеза.⁴² Руководици – менаџери вишенационалних предузећа не долазе на та места демократским путем, нити су подвргнути јавној контроли која би обезбедила да они поштују опште интересе. Ниједна држава нема увида у све операције вишенационалних предузећа, а међународне организације нису оспособљене да им наметну поковавање светским интересима. Отуда неки верују да ће значај вишенационалних предузећа све више расти и да ће крајем овога века неких три стотине гигантских корпорација имати у рукама највећи део светске индустријске производње.

С друге стране, истиче се да вишенационална предузећа нису нерањива и да не могу увек да се супротстављају државама. Зато што немају војне моћи и јавну легитимацију, она се морају ослањати на државе, које им дају дозволе за рад,⁴³ пружају полицијску заштиту и одређују порески третман.⁴³ И заиста, седиште таквог предузећа је у једној држави, која одлучује о његовом статусу и поступа према њему као правном лицу свога права, те према томе може да ограничава његову делатност. Огранци филијале друштва налазе се у другим земљама и оне их, чак и када су најнеразвијеније, могу национализовати, као што су то, уосталом, и чиниле.

Однос вишенационалног предузећа и државе је, према томе, веома сложен и ове две врсте субјеката међународних односа утичу једна на другу специфичним средствима која им стоје на располагању. Да би вишенационално предузеће успешно деловало, оно често улази у симбиозу с политичким снагама или деловима државног апарата. Због тога се дешава да држава служи интересима вишенационалног предузећа, али и да предузеће служи интересима државе. Ова спрега је утолико разумљивија, јер су вишенационална предузећа покушај да се превазиђе национална подељеност и да се избегну компромиси који у модерној капиталистичкој држави морају да се праве с другим политичким снагама. Предности које се на овај начин постижу најбоље илуструје чињеница да је високо централизовано и савршено организовано вишенационално предузеће у својим односима с послопримцима суочено, не са једним, него с низом националних синдиката, који не

⁴² Кад предузеће хоће да прелије средства из једне државе у другу, оно ће то постићи тиме што ће нпр. делове, које ради дораде испоручује својој филијали, обрачунати по нереално високој цени. Највиши приходи ће се декларисати тамо где су порези најнижи. Велике петролејске компаније пријављују из тих разлога највеће профите у земљама где добијају сирову нафту, а не у развијеним земљама, где је рафинишу и продају, али где су пореска оптерећења већа. Види ST/ECA/190 стр. 36.

⁴³ J. S. Nye, *Multinationale Unternehmen in der Weltpolitik*, „Europa Archiv“, 1974, стр. 186.

делују ни усклађено, а камоли јединствено, те према томе не могу да му буду равноправни.

Из жеље вишенационалних предузећа да себи обезбеде најповољније услове за испуњавање свога основног циља, који се не исказује никаквом другом вредношћу до профитом, потиче и њихова политичка делатност, која се највише састоји у коришћењу економске моћи ради подржавања оних политичких снага у државама, које им могу обезбедити најповољније услове за пословање. Када су у питању велики добили или постоје велики ризици, политика акција вишенационалног предузећа постаје безобзирна.

С обзиром на поверљивост њиховог рада, који не подлеже контроли јавности или изборних тела, мало се зна о свим појединостима, али је несумњива улога таквих субјеката у неколико драматичних сукоба. Познато је да је 1960. године предузеће Union Miniere било иза покушаја да се бакром богата провинција Катанга отцепи од Конга и да су се из његових средстава издржавали најамници који су се борили против јединица конгоанске владе и одреда Уједињених нација. Мање је познато да су петролејске компаније Shell и British Petrol 1967. године помагале побуну у Бијафри, у нади да ће тако од нове, слабије владе добити петролејске концесије под бољим условима од оних које би дала Нигерија. Најбоље су, међутим, познате и највеће су узбуђење изазвале акције Међународне телеграфске и телефонске корпорације (ИТТ), уперене на то да се у Чилеу спречи долазак на власт председника Аљендеа (Allende) и, касније, да се он с ње обори, зато што је желео да спроведе, и спровео је, национализацију знатне имовине те корпорације у Чилеу. Из обелодањених докумената јасна је, пре свега, спрега између ИТТ и неких установа владе САД, оличена тиме што је бивши директор Централне обавештајне агенције (CIA) био један од чланова Извршног одбора ИТТ. Поред настојања да утиче на владу САД, сама корпорација је деловала у чилеанској политичкој игри тако што је, прво, финансирала изборну кампању противкандидата, а када је, затим, због неодређеног изборног исхода, одлука о председнику дошла пред чилеански Конгрес, утрошила бар милион долара да би покушала да Аљендеов избор спречи. Кад ни у томе није успела, ИТТ је преузела финансирање опозиционих листова и развила планове и за изазивање економских и политичких поремећаја у Чилеу, који би Аљендеа онеспособили да влада. С друге стране, вршен је притисак на САД да се обустави свака помоћ Чилеу. У тренутку када је сав овај компромитујући материјал откривен, чилеански председник је још жив и на власти. Није, међутим, нимало тешко претпоставити да оваква делатност није овим скандалима престала, тим пре што на удару Аљендеовог политичког програма нису били само интереси ИТТ.⁴⁴

⁴⁴ A. Sampson, *Sovereign State. The Secret History of ITT*, London, Hodder and Stoughton, 1973.

Поред ових бруталних интервенција, постоји трајан утицај вишенационалних предузећа у свим економијама, од земаља у развоју до развијених земаља.⁴⁵ Он забрињава не само локалне привредне субјекте, већ и шире политичке снаге у тим срединама, зато што се значајни делови економске сфере тако отимају утицају националне државе и прелазе под туђ надзор. У једном британском полузваничном извештају говори се о опасности да на тај начин „британска привреда постане систем филијала у коме индустрије животно важне за раст, технологију или обраду не постоје или им се у потпуности руководи из других делова света”.⁴⁶ Овај навод је утолико значајнији што је Велика Британија, после САД, домаћин највећег броја вишенационалних компанија. Земље у развоју, иако често морају да прихвате вишенационалне компаније јер доносе потребне инвестиције, којих нема на другој страни, убрзо увиђају да су оне средства за експлоатацију у корист богатијих слојева у развијеним земљама. Таква предузећа не воде рачуна о уравнотеженом развоју земаља у развоју, већ улажу тамо где им налаже интерес. Износи који напуштају земљу у развоју у виду интереса, дивиденди, накнада за патенте, лиценце итд. после извесног времена надмашују уложена средства и на њихово надокнађивање отпада део извоза земље у развоју. Тако су у току 1971. године вишенационална предузећа, са седиштем у САД, послала из земље 4,8 милијарди долара средстава за инвестиције а из иностранства примила износ од око 9 милијарди долара.⁴⁷

У међународној равни, поред несклада између њихове моћи и уских интереса којима служе, организованост и покретљивост вишенационалних предузећа баца у сенку међудржавне организације и друге облике сарадње између субјеката који би требало да дефинишу опште интересе и да обезбеде њихово поштовање. Поред тога што доводе у питање нове мере за побољшање односа између држава и друштвених ситуација у неразвијенијем делу човечанства, вишенационална предузећа својим деловањем могу да угрозе и неке постојеће основе међународне сарадње. Она су својом способношћу да брзо премештају огромна финансијска средства и да тако изазову или искористе монетарне кризе, довела у питање ваљаност целог међународног монетарног система. Из свих ових разлога, међународне организације и међународна јавност предузимају шире и темељитије напоре да упознају вишенационална предузећа, да проуче њихову делатност, оцене њихов утицај и предузму мере које би биле потребне да се осигурају интереси међународне заједнице и појединих друштава.⁴⁸

⁴⁵ J. Војновић (ур.), *Мултинационалне компаније*, Београд, 1974. Исти. *Транснационалне компаније*, ИМПП – Привредни преглед, Београд 1977.

⁴⁶ *Report and Accounts of the Industrial Reorganization Corporation*, London, 1970, стр. 17.

⁴⁷ ST/ECA/190, стр. 15.

⁴⁸ Извештај Генералног секретара УН. *The Impact of Multinational Corporations on the Development Process and on International Relations*, Док. УН E/5500/Add 1. (1974).

II СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

3. Jessica T. Mathews, “Power Shift”, *Foreign Affairs*, Vol. 76 Issue 1, 1997, p. 50-66.

Power Shift

Jessica T. Mathews

THE RISE OF GLOBAL CIVIL SOCIETY

THE END of the Cold War has brought no mere adjustment among states but a novel redistribution of power among states, markets, and civil society. National governments are not simply losing autonomy in a globalizing economy. They are sharing powers—including political, social, and security roles at the core of sovereignty—with businesses, with international organizations, and with a multitude of citizens groups, known as nongovernmental organizations (NGOs). The steady concentration of power in the hands of states that began in 1648 with the Peace of Westphalia is over, at least for a while.¹

The absolutes of the Westphalian system—territorially fixed states where everything of value lies within some state's borders; a single, secular authority governing each territory and representing it outside its borders; and no authority above states—are all dissolving. Increasingly, resources and threats that matter, including money, information, pollution, and popular culture, circulate and shape lives and economies with little regard for political boundaries. International standards of conduct are gradually beginning to override claims of national or regional singularity. Even the most powerful states find the marketplace and international public opinion compelling them more often to follow a particular course.

The state's central task of assuring security is the least affected, but still not exempt. War will not disappear, but with the shrinkage of U.S. and Russian nuclear arsenals, the transformation of the

JESSICA T. MATHEWS is a Senior Fellow at the Council on Foreign Relations.

Power Shift

Nuclear Nonproliferation Treaty into a permanent covenant in 1995, agreement on the long-sought Comprehensive Test Ban treaty in 1996, and the likely entry into force of the Chemical Weapons Convention in 1997, the security threat to states from other states is on a downward course. Nontraditional threats, however, are rising—terrorism, organized crime, drug trafficking, ethnic conflict, and the combination of rapid population growth, environmental decline, and poverty that breeds economic stagnation, political instability, and, sometimes, state collapse. The nearly 100 armed conflicts since the end of the Cold War have virtually all been intrastate affairs. Many began with governments acting against their own citizens, through extreme corruption, violence, incompetence, or complete breakdown, as in Somalia.

These trends have fed a growing sense that individuals' security may not in fact reliably derive from their nation's security. A competing notion of "human security" is creeping around the edges of official thinking, suggesting that security be viewed as emerging from the conditions of daily life—food, shelter, employment, health, public safety—rather than flowing downward from a country's foreign relations and military strength.

The most powerful engine of change in the relative decline of states and the rise of nonstate actors is the computer and telecommunications revolution, whose deep political and social consequences have been almost completely ignored. Widely accessible and affordable technology has broken governments' monopoly on the collection and management of large amounts of information and deprived governments of the deference they enjoyed because of it. In every sphere of activity, instantaneous access to information and the ability to put it to use multiplies the number of players who matter and reduces the number who command great authority. The effect on the loudest voice—which has been government's—has been the greatest.

By drastically reducing the importance of proximity, the new technologies change people's perceptions of community. Fax machines,

¹The author would like to acknowledge the contributions of the authors of ten case studies for the Council on Foreign Relations study group, "Sovereignty, Nonstate Actors, and a New World Politics," on which this article is based.

satellite hookups, and the Internet connect people across borders with exponentially growing ease while separating them from natural and historical associations within nations. In this sense a powerful globalizing force, they can also have the opposite effect, amplifying political and social fragmentation by enabling more and more identities and interests scattered around the globe to coalesce and thrive.

These technologies have the potential to divide society along new lines, separating ordinary people from elites with the wealth and education to command technology's power. Those elites are not only the rich but also citizens groups with transnational interests and identities that frequently have more in common with counterparts in other countries, whether industrialized or developing, than with countrymen.

Above all, the information technologies disrupt hierarchies, spreading power among more people and groups. In drastically lowering the costs of communication, consultation, and coordination, they favor decentralized networks over other modes of organization. In a network, individuals or groups link for joint action without building a physical or formal institutional presence. Networks have no person at the top and no center. Instead, they have multiple nodes where collections of individuals or groups interact for different purposes. Businesses, citizens organizations, ethnic groups, and crime cartels have all readily adopted the network model. Governments, on the other hand, are quintessential hierarchies, wedded to an organizational form incompatible with all that the new technologies make possible.

Today's powerful nonstate actors are not without precedent. The British East India Company ran a subcontinent, and a few influential NGOs go back more than a century. But these are exceptions. Both in numbers and in impact, nonstate actors have never before approached their current strength. And a still larger role likely lies ahead.

DIAL LOCALLY, ACT GLOBALLY

NO ONE knows how many NGOs there are or how fast the tally is growing. Published figures are badly misleading. One widely cited estimate claims there are 35,000 NGOs in the developing countries;

another points to 12,000 irrigation cooperatives in South Asia alone. In fact, it is impossible to measure a swiftly growing universe that includes neighborhood, professional, service, and advocacy groups, both secular and church-based, promoting every conceivable cause and funded by donations, fees, foundations, governments, international organizations, or the sale of products and services. The true number is certainly in the millions, from the tiniest village association to influential but modestly funded international groups like Amnesty International to larger global activist organizations like Greenpeace and giant service providers like CARE, which has an annual budget of nearly \$400 million.

Except in China, Japan, the Middle East, and a few other places where culture or authoritarian governments severely limit civil society, NGOs' role and influence have exploded in the last half-decade. Their financial resources and—often more important—their expertise, approximate and sometimes exceed those of smaller governments and of international organizations. "We have less money and fewer resources than Amnesty International, and we are the arm of the U.N. for human rights," noted Ibrahima Fall, head of the U.N. Centre for Human Rights, in 1993. "This is clearly ridiculous." Today NGOs deliver more official development assistance than the entire U.N. system (excluding the World Bank and the International Monetary Fund). In many countries they are delivering the services—in urban and rural community development, education, and health care—that faltering governments can no longer manage.

The range of these groups' work is almost as broad as their interests. They breed new ideas; advocate, protest, and mobilize public support; do legal, scientific, technical, and policy analysis; provide services; shape, implement, monitor, and enforce national and international commitments; and change institutions and norms.

Increasingly, NGOs are able to push around even the largest governments. When the United States and Mexico set out to reach a trade agreement, the two governments planned on the usual narrowly defined negotiations behind closed doors. But NGOs had a

NGOs are able to push around even the largest governments.

very different vision. Groups from Canada, the United States, and Mexico wanted to see provisions in the North American Free Trade Agreement on health and safety, transboundary pollution, consumer protection, immigration, labor mobility, child labor, sustainable agriculture, social charters, and debt relief. Coalitions of NGOs formed in each country and across both borders. The opposition they generated in early 1991 endangered congressional approval of the crucial "fast track" negotiating authority for the U.S. government. After months of resistance, the Bush administration capitulated, opening the agreement to environmental and labor concerns. Although progress in other trade venues will be slow, the tightly closed world of trade negotiations has been changed forever.

Technology is fundamental to NGOs' new clout. The nonprofit Association for Progressive Communications provides 50,000 NGOs in 133 countries access to the tens of millions of Internet users for the price of a local call. The dramatically lower costs of international communication have altered NGOs' goals and changed international outcomes. Within hours of the first gunshots of the Chiapas rebellion in southern Mexico in January 1994, for example, the Internet swarmed with messages from human rights activists. The worldwide media attention they and their groups focused on Chiapas, along with the influx of rights activists to the area, sharply limited the Mexican government's response. What in other times would have been a bloody insurgency turned out to be a largely nonviolent conflict. "The shots lasted ten days," José Angel Guría, Mexico's foreign minister, later remarked, "and ever since, the war has been . . . a war on the Internet."

NGOs' easy reach behind other states' borders forces governments to consider domestic public opinion in countries with which they are dealing, even on matters that governments have traditionally handled strictly between themselves. At the same time, cross-border NGO networks offer citizens groups unprecedented channels of influence. Women's and human rights groups in many developing countries have linked up with more experienced, better funded, and more powerful groups in Europe and the United States. The latter work the global media and lobby their own governments to pressure leaders in developing countries, creating a circle of influence that is accelerating change in many parts of the world.

OUT OF THE HALLWAY, AROUND THE TABLE

IN INTERNATIONAL organizations, as with governments at home, NGOs were once largely relegated to the hallways. Even when they were able to shape governments' agendas, as the Helsinki Watch human rights groups did in the Conference on Security and Cooperation in Europe in the 1980s, their influence was largely determined by how receptive their own government's delegation happened to be. Their only option was to work through governments.

All that changed with the negotiation of the global climate treaty, culminating at the Earth Summit in Rio de Janeiro in 1992. With the broader independent base of public support that environmental groups command, NGOs set the original goal of negotiating an agreement to control greenhouse gases long before governments were ready to do so, proposed most of its structure and content, and lobbied and mobilized public pressure to force through a pact that virtually no one else thought possible when the talks began.

More members of NGOs served on government delegations than ever before, and they penetrated deeply into official decision-making. They were allowed to attend the small working group meetings where the real decisions in international negotiations are made. The tiny nation of Vanuatu turned its delegation over to an NGO with expertise in international law (a group based in London and funded by an American foundation), thereby making itself and the other sea-level island states major players in the fight to control global warming. *ECO*, an NGO-published daily newspaper, was negotiators' best source of information on the progress of the official talks and became the forum where governments tested ideas for breaking deadlocks.

Whether from developing or developed countries, NGOs were tightly organized in a global and half a dozen regional Climate Action Networks, which were able to bridge North-South differences among governments that many had expected would prevent an agreement. United in their passionate pursuit of a treaty, NGOs would fight out contentious issues among themselves, then take an agreed position to their respective delegations. When they could not agree, NGOs served as invaluable back channels, letting both sides know where the other's problems lay or where a compromise might be found.

As a result, delegates completed the framework of a global climate accord in the blink of a diplomat's eye—16 months—over the opposition of the three energy superpowers, the United States, Russia, and Saudi Arabia. The treaty entered into force in record time just two years later. Although only a framework accord whose binding requirements are still to be negotiated, the treaty could force sweeping changes in energy use, with potentially enormous implications for every economy.

The influence of NGOs at the climate talks has not yet been matched in any other arena, and indeed has provoked a backlash among some governments. A handful of authoritarian regimes, most notably China, led the charge, but many others share their unease about the role NGOs are assuming. Nevertheless, NGOs have worked their way into the heart of international negotiations and into the day-to-day operations of international organizations, bringing new priorities, demands for procedures that give a voice to groups outside government, and new standards of accountability.

ONE WORLD BUSINESS

THE MULTINATIONAL corporations of the 1960s were virtually all American, and prided themselves on their insularity. Foreigners might run subsidiaries, but they were never partners. A foreign posting was a setback for a rising executive.

Today, a global marketplace is developing for retail sales as well as manufacturing. Law, advertising, business consulting, and financial and other services are also marketed internationally. Firms of all nationalities attempt to look and act like locals wherever they operate. Foreign language skills and lengthy experience abroad are an asset, and increasingly a requirement, for top management. Sometimes corporate headquarters are not even in a company's home country.

Amid shifting alliances and joint ventures, made possible by computers and advanced communications, nationalities blur. Offshore banking encourages widespread evasion of national taxes. Whereas the fear in the 1970s was that multinationals would become an arm of government, the concern now is that they are disconnecting from their home countries' national interests, moving jobs, evading taxes, and eroding economic sovereignty in the process.

The even more rapid globalization of financial markets has left governments far behind. Where governments once set foreign exchange rates, private currency traders, accountable only to their bottom line, now trade \$1.3 trillion a day, 100 times the volume of world trade. The amount exceeds the total foreign exchange reserves of all governments, and is more than even an alliance of strong states can buck.

Despite the enormous attention given to governments' conflicts over trade rules, private capital flows have been growing twice as fast as trade for years. International portfolio transactions by U.S. investors, 9 percent of U.S. GDP in 1980, had grown to 135 percent of GDP by 1993. Growth in Germany, Britain, and elsewhere has been even more rapid. Direct investment has surged as well. All in all, the global financial market will grow to a staggering \$83 trillion by 2000, a 1994 McKinsey & Co. study estimated, triple the aggregate GDP of the affluent nations of the Organization for Economic Cooperation and Development.

Again, technology has been a driving force, shifting financial clout from states to the market with its offer of unprecedented speed in transactions—states cannot match market reaction times measured in seconds—and its dissemination of financial information to a broad range of players. States could choose whether they would belong to rule-based economic systems like the gold standard, but, as former Citicorp chairman Walter Wriston has pointed out, they cannot withdraw from the technology-based marketplace, unless they seek autarky and poverty.

More and more frequently today, governments have only the appearance of free choice when they set economic rules. Markets are setting *de facto* rules enforced by their own power. States can flout them, but the penalties are severe—loss of vital foreign capital, foreign technology, and domestic jobs. Even the most powerful economy must pay heed. The U.S. government could choose to rescue the Mexican peso in 1994, for example, but it had to do so on terms designed to satisfy the bond markets, not the countries doing the rescuing.

The forces shaping the legitimate global economy are also nourishing globally integrated crime—which U.N. officials peg at a staggering \$750 billion a year, \$400 billion to \$500 billion of that in

Nowadays governments have only the appearance of free choice when they set out to make rules.

narcotics, according to U.S. Drug Enforcement Agency estimates. Huge increases in the volume of goods and people crossing borders and competitive pressures to speed the flow of trade by easing inspections and reducing paperwork make it easier to hide contraband. Deregulation and privatization of government-owned businesses, modern communications, rapidly shifting commercial alliances, and the emergence of global financial systems have all helped transform local drug operations into global enterprises. The largely unregulated multi-trillion-dollar pool of money in supranational cyberspace, accessible by computer 24 hours a day, eases the drug trade's toughest problem: transforming huge sums of hot cash into investments in legitimate business.

Globalized crime is a security threat that neither police nor the military—the state's traditional responses—can meet. Controlling it will require states to pool their efforts and to establish unprecedented cooperation with the private sector, thereby compromising two cherished sovereign roles. If states fail, if criminal groups can continue to take advantage of porous borders and transnational financial spaces while governments are limited to acting within their own territory, crime will have the winning edge.

BORN-AGAIN INSTITUTIONS

UNTIL RECENTLY, international organizations were institutions of, by, and for nation-states. Now they are building constituencies of their own and, through NGOs, establishing direct connections to the peoples of the world. The shift is infusing them with new life and influence, but it is also creating tensions.

States feel they need more capable international organizations to deal with a lengthening list of transnational challenges, but at the same time fear competitors. Thus they vote for new forms of international intervention while reasserting sovereignty's first principle: no interference in the domestic affairs of states. They hand international organizations sweeping new responsibilities and then rein them in with circumscribed mandates or inadequate funding. With states ambivalent about intervention, a host of new problems demanding attention, and NGOs bursting with energy, ideas, and calls for a larger role, international organizations are lurching toward an unpredictable, but certainly different, future.

International organizations are still coming to terms with unprecedented growth in the volume of international problem-solving. Between 1972 and 1992 the number of environmental treaties rocketed from a few dozen to more than 900. While collaboration in other fields is not growing at quite that rate, treaties, regimes, and inter-governmental institutions dealing with human rights, trade, narcotics, corruption, crime, refugees, antiterrorism measures, arms control, and democracy are multiplying. "Soft law" in the form of guidelines, recommended practices, nonbinding resolutions, and the like is also rapidly expanding. Behind each new agreement are scientists and lawyers who worked on it, diplomats who negotiated it, and NGOs that back it, most of them committed for the long haul. The new constituency also includes a burgeoning, influential class of international civil servants responsible for implementing, monitoring, and enforcing this enormous new body of law.

At the same time, governments, while ambivalent about the international community mixing in states' domestic affairs, have driven some gaping holes in the wall that has separated the two. In the triumphant months after the Berlin Wall came down, international accords, particularly ones agreed on by what is now the Organization for Security and Cooperation in Europe and by the Organization of American States (OAS), drew explicit links between democracy, human rights, and international security, establishing new legal bases for international interventions. In 1991 the U.N. General Assembly declared itself in favor of humanitarian intervention without the request or consent of the state involved. A year later the Security Council took the unprecedented step of authorizing the use of force "on behalf of civilian populations" in Somalia. Suddenly an interest in citizens began to compete with, and occasionally override, the formerly unquestioned primacy of state interests.

Since 1990 the Security Council has declared a formal threat to international peace and security 61 times, after having done so only six times in the preceding 45 years. It is not that security has been abruptly and terribly threatened; rather, the change reflects the broadened scope of what the international community now feels it should poke

No longer of, by, and for the nation-state, international institutions lurch toward change.

its nose into. As with Haiti in 1992, many of the so-called Chapter VII resolutions authorizing forceful intervention concerned domestic situations that involved awful human suffering or offended international norms but posed little if any danger to international peace.

Almost as intrusive as a Chapter VII intervention, though always invited, election monitoring has also become a growth industry. The United Nations monitored no election in a member state during the Cold War, only in colonies. But beginning in 1990 it responded to a deluge of requests from governments that felt compelled to prove their legitimacy by the new standards. In Latin America, where countries most jealously guard their sovereignty, the OAS monitored 11 national elections in four years.

And monitoring is no longer the passive observation it was in earlier decades. Carried out by a close-knit mix of international organizations and NGOs, it involves a large foreign presence dispensing advice and recommending standards for voter registration, campaign law, campaign practices, and the training of clerks and judiciaries. Observers even carry out parallel vote counts that can block fraud but at the same time second-guess the integrity of national counts.

International financial institutions, too, have inserted themselves more into states' domestic affairs. During the 1980s the World Bank attached conditions to loans concerning recipient governments' policies on poverty, the environment, and even, occasionally, military spending, a once sacrosanct domain of national prerogative. In 1991 a statement of bank policy holding that "efficient and accountable public sector management" is crucial to economic growth provided the rationale for subjecting to international oversight everything from official corruption to government competence.

Beyond involving them in an array of domestic economic and social decisions, the new policies force the World Bank, the International Monetary Fund, and other international financial institutions to forge alliances with business, NGOs, and civil society if they are to achieve broad changes in target countries. In the process, they have opened themselves to the same demands they are making of their clients: broader public participation and greater openness in decision-making. As a result, yet another set of doors behind which only officials sat has been thrown open to the private sector and to civil society.

LEAPS OF IMAGINATION

AFTER THREE and a half centuries, it requires a mental leap to think of world politics in any terms other than occasionally cooperating but generally competing states, each defined by its territory and representing all the people therein. Nor is it easy to imagine political entities that could compete with the emotional attachment of a shared landscape, national history, language, flag, and currency.

Yet history proves that there are alternatives other than tribal anarchy. Empires, both tightly and loosely ruled, achieved success and won allegiance. In the Middle Ages, emperors, kings, dukes, knights, popes, archbishops, guilds, and cities exercised overlapping secular power over the same territory in a system that looks much more like a modern, three-dimensional network than the clean-lined, hierarchical state order that replaced it. The question now is whether there are new geographic or functional entities that might grow up alongside the state, taking over some of its powers and emotional resonance.

The kernels of several such entities already exist. The European Union is the most obvious example. Neither a union of states nor an international organization, the EU leaves experts groping for inadequate descriptions like "post-sovereign system" or "unprecedented hybrid." It respects members' borders for some purposes, particularly in foreign and defense policy, but ignores them for others. The union's judiciary can override national law, and its Council of Ministers can overrule certain domestic executive decisions. In its thousands of councils, committees, and working groups, national ministers increasingly find themselves working with their counterparts from other countries to oppose colleagues in their own government; agriculture ministers, for example, ally against finance ministers. In this sense the union penetrates and to some extent weakens the internal bonds of its member states. Whether Frenchmen, Danes, and Greeks will ever think of themselves first as Europeans remains to be seen, but the EU has already come much further than most Americans realize.

Meanwhile, units below the national level are taking on formal international roles. Nearly all 50 American states have trade offices abroad, up from four in 1970, and all have official standing in the World Trade

Organization (wto). German *Länder* and British local governments have offices at eu headquarters in Brussels. France's Rhône-Alpes region, centered in Lyon, maintains what it calls "embassies" abroad on behalf of a regional economy that includes Geneva, Switzerland, and Turin, Italy.

Emerging political identities not linked to territory pose a more direct challenge to the geographically fixed state system. The wto

The shift from national to another allegiance will be a cultural and political earthquake.

is struggling to find a method of handling environmental disputes in the global commons, outside all states' boundaries, that the General Agreement on Tariffs and Trade, drafted 50 years ago, simply never envisioned. Proposals have been floated for a Parliamentary Assembly in the United Nations, parallel to the General Assembly, to represent the

people rather than the states of the world. Ideas are under discussion that would give ethnic nations political and legal status, so that the Kurds, for example, could be legally represented as a people in addition to being Turkish, Iranian, or Iraqi citizens.

Further in the future is a proposed Global Environmental Authority with independent regulatory powers. This is not as far-fetched as it sounds. The burden of participating in several hundred international environmental bodies is heavy for the richest governments and is becoming prohibitive for others. As the number of international agreements mounts, the pressure to streamline the system—in environmental protection as in other areas—will grow.

The realm of most rapid change is hybrid authorities that include state and nonstate bodies such as the International Telecommunications Union, the International Union for the Conservation of Nature, and hundreds more. In many of these, businesses or NGOs take on formerly public roles. The Geneva-based International Standards Organization, essentially a business NGO, sets widely observed standards on everything from products to internal corporate procedures. The International Securities Markets Association, another private regulator, oversees international trade in private securities markets—the world's second-largest capital market after domestic government bond markets. In another crossover, markets become government enforcers when they adopt treaty standards as the basis for market judgments. States and NGOs are collaborating

ad hoc in large-scale humanitarian relief operations that involve both military and civilian forces. Other NGOs have taken on standing operational roles for international organizations in refugee work and development assistance. Almost unnoticed, hybrids like these, in which states are often the junior partners, are becoming a new international norm.

FOR BETTER OR WORSE?

A WORLD that is more adaptable and in which power is more diffused could mean more peace, justice, and capacity to manage the burgeoning list of humankind's interconnected problems. At a time of accelerating change, NGOs are quicker than governments to respond to new demands and opportunities. Internationally, in both the poorest and richest countries, NGOs, when adequately funded, can outperform government in the delivery of many public services. Their growth, along with that of the other elements of civil society, can strengthen the fabric of the many still-fragile democracies. And they are better than governments at dealing with problems that grow slowly and affect society through their cumulative effect on individuals—the "soft" threats of environmental degradation, denial of human rights, population growth, poverty, and lack of development that may already be causing more deaths in conflict than are traditional acts of aggression.

As the computer and telecommunications revolution continues, NGOs will become more capable of large-scale activity across national borders. Their loyalties and orientation, like those of international civil servants and citizens of non-national entities like the EU, are better matched than those of governments to problems that demand transnational solutions. International NGOs and cross-border networks of local groups have bridged North-South differences that in earlier years paralyzed cooperation among countries.

On the economic front, expanding private markets can avoid economically destructive but politically seductive policies, such as excessive borrowing or overly burdensome taxation, to which governments succumb. Unhindered by ideology, private capital flows to where it is best treated and thus can do the most good.

International organizations, given a longer rein by governments and connected to the grassroots by deepening ties with NGOs, could,

with adequate funding, take on larger roles in global housekeeping (transportation, communications, environment, health), security (controlling weapons of mass destruction, preventive diplomacy, peacekeeping), human rights, and emergency relief. As various international panels have suggested, the funds could come from fees on international activities, such as currency transactions and air travel, independent of state appropriations. Finally, that new force on the global scene, international public opinion, informed by worldwide media coverage and mobilized by NGOs, can be extraordinarily potent in getting things done, and done quickly.

There are at least as many reasons, however, to believe that the continuing diffusion of power away from nation-states will mean more conflict and less problem-solving both within states and among them.

For all their strengths, NGOs are special interests, albeit not motivated by personal profit. The best of them, the ablest and most passionate, often suffer most from tunnel vision, judging every public act by how it affects their particular interest. Generally, they have limited capacity for large-scale endeavors, and as they grow, the need to sustain growing budgets can compromise the independence of mind and approach that is their greatest asset.

A society in which the piling up of special interests replaces a single strong voice for the common good is unlikely to fare well. Single-issue voters, as Americans know all too well, polarize and freeze public debate. In the longer run, a stronger civil society could also be more fragmented, producing a weakened sense of common identity and purpose and less willingness to invest in public goods, whether health and education or roads and ports. More and more groups promoting worthy but narrow causes could ultimately threaten democratic government.

Internationally, excessive pluralism could have similar consequences. Two hundred nation-states is a barely manageable number. Add hundreds of influential nonstate forces—businesses, NGOs, international organizations, ethnic and religious groups—and the international system may represent more voices but be unable to advance any of them.

Moreover, there are roles that only the state—at least among today's polities—can perform. States are the only nonvoluntary political unit, the one that can impose order and is invested with the power to tax. Severely weakened states will encourage conflict, as they have in Africa,

Central America, and elsewhere. Moreover, it may be that only the nation-state can meet crucial social needs that markets do not value. Providing a modicum of job security, avoiding higher unemployment, preserving a livable environment and a stable climate, and protecting consumer health and safety are but a few of the tasks that could be left dangling in a world of expanding markets and retreating states.

More international decision-making will also exacerbate the so-called democratic deficit, as decisions that elected representatives once made shift to unelected international bodies; this is already a sore point for EU members. It also arises when legislatures are forced to make a single take-it-or-leave-it judgment on huge international agreements, like the several-thousand-page Uruguay Round trade accord. With citizens already feeling that their national governments do not hear individual voices, the trend could well provoke deeper and more dangerous alienation, which in turn could trigger new ethnic and even religious separatism. The end result could be a proliferation of states too weak for either individual economic success or effective international cooperation.

Finally, fearsome dislocations are bound to accompany the weakening of the central institution of modern society. The prophets of an internetted world in which national identities gradually fade, proclaim its revolutionary nature and yet believe the changes will be wholly benign. They won't be. The shift from national to some other political allegiance, if it comes, will be an emotional, cultural, and political earthquake.

DISSOLVING AND EVOLVING

MIGHT THE decline in state power prove transitory? Present disenchantment with national governments could dissipate as quickly as it arose. Continuing globalization may well spark a vigorous reassertion of economic or cultural nationalism. By helping solve problems governments cannot handle, business, NGOs, and international organizations may actually be strengthening the nation-state system.

These are all possibilities, but the clash between the fixed geography of states and the nonterritorial nature of today's problems and solutions, which is only likely to escalate, strongly suggests that the relative power of states will continue to decline. Nation-states may simply no

longer be the natural problem-solving unit. Local government addresses citizens' growing desire for a role in decision-making, while transnational, regional, and even global entities better fit the dimensions of trends in economics, resources, and security.

The evolution of information and communications technology, which has only just begun, will probably heavily favor nonstate entities, including those not yet envisaged, over states. The new technologies encourage noninstitutional, shifting networks over the fixed bureaucratic hierarchies that are the hallmark of the single-voiced sovereign state. They dissolve issues' and institutions' ties to a fixed place. And by greatly empowering individuals, they weaken the relative attachment to community, of which the preeminent one in modern society is the nation-state.

If current trends continue, the international system 50 years hence will be profoundly different. During the transition, the Westphalian system and an evolving one will exist side by side. States will set the rules by which all other actors operate, but outside forces will increasingly make decisions for them. In using business, NGOs, and international organizations to address problems they cannot or do not want to take on, states will, more often than not, inadvertently weaken themselves further. Thus governments' unwillingness to adequately fund international organizations helped NGOs move from a peripheral to a central role in shaping multilateral agreements, since the NGOs provided expertise the international organizations lacked. At least for a time, the transition is likely to weaken rather than bolster the world's capacity to solve its problems. If states, with the overwhelming share of power, wealth, and capacity, can do less, less will get done.

Whether the rise of nonstate actors ultimately turns out to be good news or bad will depend on whether humanity can launch itself on a course of rapid social innovation, as it did after World War II. Needed adaptations include a business sector that can shoulder a broader policy role, NGOs that are less parochial and better able to operate on a large scale, international institutions that can efficiently serve the dual masters of states and citizenry, and, above all, new institutions and political entities that match the transnational scope of today's challenges while meeting citizens' demands for accountable democratic governance. ②

III МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ИСТОРИЈСКИ ОКВИР

4. „Evropski koncert”, u Henri Kisindžer,
Diplomatija, Verzal press, Beograd, 1999, str.
59-79.



„EVROPSKI KONCERT“: VELIKA BRITANIJA, AUSTRIJA I RUSIJA

Septembra 1814. godine, još dok se Napoleon nalazio u svom prvom progonstvu na Elbi, ratni pobjednici su se sastali u Beču radi dogovora o uređenju posleratnog sveta. Bečki kongres je nastavio da zaseda i kada je Napoleon pobjegao s Elbe, sve do njegovog konačnog poraza kod Vaterloa. U međuvremenu, potreba za uspostavljanjem novog poretka postala je još aktuelnija.

Predstavnik Austrije bio je knez Meternih, ali kako se kongres održavao u Beču, u blizini se uvek nalazio i austrijski car. Pruski kralj je poslao kneza Hardenberga, a novoustoličeni francuski kralj Luj XVIII oslonio se na Taljerana koji je time zabeležio sopstveni rekord, budući da je bio u službi svih francuskih vladara, još od pre revolucije. Car Aleksandar I nije bio spreman da ikome prepusti počasno mesto Rusije, te je stoga lično došao u Beč. Predstavnik Velike Britanije bio je engleski ministar spoljnih poslova, lord Kaslejš.

Njih petorica su svoju nameru sproveli u delo. Posle Bečkog kongresa, Evropa je zakoračila u najduži period mira u svojoj istoriji. Punih četrdeset godina nije izbio nijedan rat između velikih sila, a posle Krimskog rata iz 1854, još šezdeset godina nije izbio opšti sukob. Bečki sporazum je do te mere bio usaglašen s Pitovim planom, da je Kaslejš uz njega, kada ga je podneo Parlamentu, priložio koncept originalnog britanskog predloga da bi pokazao kako ga se strogo pridržavao.

Taj međunarodni poredak pri čijem se uspostavljanju više nego ikada ranije ili kasnije vodilo računa o ravnoteži snaga, očuvao se najmanje zahvaljujući snazi. Ovaj paradoks je delimično prouzrokovalo to što je ravnoteža bila tako dobro ispla-

nirana da ju je mogla poremetiti samo akcija ogromnih razmera kakvu je bilo suviše teško preduzeti. Međutim, najvažniji razlog predstavljala je čvrsta ideološka sporna koja je zahvaljujući zajedničkim vrednostima povezivala evropske zemlje. Ravnoteža ostvarena na Bečkom kongresu nije bila samo vojna, već i etička. Snaga i pravda bile su prilično usaglašene. Ravnoteža snaga smanjuje mogućnosti za pribegavanje sili; saglasnost u pogledu pravičnog rešenja smanjuje želju za pribegavanjem sili. Međunarodni poredak koji se ne smatra pravednim pre ili posle biće osporen. Međutim, način na koji jedan narod shvata pravičnost nekog svetskog poretka određuju kako domaće institucije, tako i stavovi o taktičkim spoljnopoličkim pitanjima. Zbog toga kompatibilnost domaćih institucija predstavlja potporu miru. Ma kako to paradoksalno zvučalo, Meternih je svojim uverenjem da zajedničko shvatanje pravde predstavlja preduslov međunarodnog poretka „najavio“ Vilsona, bez obzira na to što se njegova ideja o pravdi dijametralno razlikovala od onoga što će Vilson pokušati da institucionalizuje u XX veku.

Uspostavljanje opšte ravnoteže snaga pokazalo se kao relativno jednostavno. Državnici su sledili Pitov plan kao arhitektonski projekat. Ideja o samoopredeljenju naroda nije postojala, te stoga nisu ni najmanje vodili računa o stvaranju etnički homogenih država na teritorijama koje su povraćene od Napoleona. Austrija je učvrstila svoju poziciju u Italiji, a Pruska u nemačkim zemljama. Holandska Republika je dobila austrijsku Nizozemsku (uglavnom današnju Belgiju). Francuska je morala da se odrekne svih osvojenih teritorija i da se vrati u „stare granice“, odnosno da se povuče na teritoriju koju je posedovala pre izbijanja revolucije. Rusija je dobila središnje delove Poljske. (U skladu sa svojom politikom neširenja po Evropi, Velika Britanija se zadovoljila teritorijalnim ograničenjem na Rt dobre nade na jugu Afrike.)

Prema britanskoj ideji o svetskom poretku, proveru ravnoteže snaga predstavljala je sposobnost pojedinih zemalja da igraju uloge koje su im dodeljene u okviru celokupnog plana – u velikoj meri onako kao što su Sjedinjene Države gledale na svoja savezništva u periodu posle Drugog svetskog rata. Zbog takvog pristupa, Velika Britanija se u odnosu na druge evropske zemlje suočila s istom razlikom u perspektivi s kakvom su se Sjedinjene Države susrele tokom hladnog rata, budući da nijedna zemlja jednostavno ne može sebe da vidi kao „šraf“ u nekom bezbednom sistemu. Bezbednost državama omogućava postojanje, ali ona nikada nije njihova jedina, čak ni najvažnija svrha.

Austrija i Pruska nisu ništa lakše u sebi mogle da vide „velike gromade“, nego što će Francuska kasnije moći da izjednači svrhu postojanja NATO-a s podclom rada. Opšta ravnoteža snaga ne bi za Austriju i Prusku mnogo značila da istovremeno nije postojao odgovarajući odnos prema njihovoj posebnoj, složenoj vezi, ili da u obzir nisu bile uzete istorijske uloge tih dveju zemalja.

Pošto Habsburzi tokom Tridesetogodišnjeg rata nisu uspeli da ostvare hegemoniju u Srednjoj Evropi, Austrija je odustala od pokušaja da ostvari dominaciju nad svim nemačkim zemljama, a poslednji ostaci Svetog Rimskog Carstva ukinuti su 1806. godine. Međutim, Austrija je sebe i dalje smatrala za prvu među jednakima i stoga je bila odlučna u nameri da spreči bilo koju nemačku državu, posebno Prusku, da joj oduzme primat.

Austrija je svakako imala mnogo razloga da bude na oprezu. Još otkako je Fridrih Veliki osvojio Šleziju, njene pretenzije na vodeću ulogu u nemačkim zemljama bile su dovedene u pitanje. Zahvaljujući beskrupuloznoj diplomatiji, sklonosti vojničkom zanatu i visokorazvijanom osećanju discipline, Pruska se za sto godina uzdigla od drugorazredne kneževine u neplodnoj severnonemačkoj ravnicu do kraljevine koja je, mada još najmanja među velikim silama, u vojnom smislu bila jedna od najznačajnijih. Čak i njene neobično iscertane granice, koje su se protezale preko severne Nemačke, od delimično poljskog istoka do donekle latinizirane Rajnske oblasti (odvojene Kraljevinom Hanover od prvobitne pruske teritorije), ulivale su pruskoj državi snažan osećaj nacionalnog zadatka kao što je bila odbrana rasepkane teritorije.

Odnosi između te dve najveće nemačke države i njihove veze s ostalim nemačkim zemljama predstavljale su središnje pitanje evropske stabilnosti. U stvari, unutrašnje ustrojstvo Nemačke posle Tridesetogodišnjeg rata, a možda i prethodno, Evropu je stalno suočavalo s istom dilemom: slaba i podeljena Nemačka je svoje susede, posebno Francusku, uvek podsticala na ekspanzionizam; s druge strane, već sama ideja o ujedinjenoj Nemačkoj užasavala je okolne države, što se ni do danas nije promenilo. Rišeljcov strah da bi ujedinjena Nemačka mogla da uspostavi hegemoniju u Evropi i zaseni Francusku, najavio je jedan engleski posmatrač koji je 1609. napisao da bi: „... za sve nas bilo užasno kada bi cela Nemačka potpala pod vlast jednog suverena“. Istorijski gledano, Nemačka je bila ili suviše slaba ili suviše jaka da bi u Evropi mogao da se očuva mir.

„Arhitektama“ Bečkog kongresa bilo je jasno da će u cilju mira i stabilnosti u Srednjoj Evropi morati da ponište ono što je u XVII veku stvorio Rišelje. On se postarao da Srednja Evropa bude slaba i iscepkana, što je Francusku potom stalno dovelo u iskušenje da osvaja njene delove i da je bukvalno pretvori u svoj vojni poligon. Stoga su se državici u Beču potrudili da Nemačku konsoliduju, ali ne i da je ujedine. Austrija i Pruska bile su vodeće nemačke države, a za njima je sledio veći broj država srednje veličine – kao što su Bavarska, Vircenberk i Saksonija – koje su bile povećane i ojačane. Od nekih trista državnica koliko je postojalo pre Napoleonovih ratova, stvoreno je tridesetak, međusobno povezanih u jedan novi entitet – Nemački savez. Zahvaljujući tome što je obezbeđivao zajedničku odbranu u slučaju spoljne agresije, Nemački savez se pokazao kao genijalna tvorevina. On je bio suviše jak da bi ga napala Francuska, ali suviše slab i decentralizovan da bi ugrozio svoje susede. Tim savezom je uspostavljena i ravnoteža između nadmoćne pruske vojne snage i većeg ugleda i legitimiteta Austrijskog Carstva. On je stvoren zato da bi se sprečilo ujedinjenje Nemačke na nacionalnoj osnovi, očuvali prestoli brojnih nemačkih kneževa i kraljeva i onemogućila francuska agresija. Taj cilj je u potpunosti ostvaren.

U odnosu prema poraženom neprijatelju, pobednici koji utvrđuju uslove mira moraju da prevaziđu nepomirljivost neophodnu za pobjedu, i da prihvate pomirenje neophodno za uspostavljanje trajnog mira. Osvetnički mir predstavlja hipoteku za međunarodni poredak stoga što pobednicima koje je rat iscrpeo, nameće potrebu da obuzdavaju zemlju rešenu da ga podrije. Svaka zemlja koja smatra da ju je rešenje

ošteti, može gotovo sigurno da dobije podršku od nezadovoljne, poražene strane. Upravo zbog toga će propasti Versajski mir.

Kao ni pobednici u Drugom svetskom ratu, pobednici u Napoleonovim ratovima okupljeni na Bečkom kongresu nisu učinili tu grešku. Nije bilo nimalo lako postaviti se velikodušno prema Francuskoj koja je čitavih sto pedeset godina pokušavala da ostvari hegemoniju u Evropi, a poslednjih dvadeset pet ratovala u susednim zemaljama. Uprkos tome, državni okupljeni u Beču došli su do zaključka da će Evropa biti bezbednija ukoliko Francuska bude relativno zadovoljna, nego ako bude ozlojeđena i nezadovoljna. Francuskoj su oduzete osvojene teritorije, ali su joj zagarantovane „stare“ – tj. predrevolucionarne – granice, mada je i njima bila obuhvaćena znatno veća teritorija od one kojom je vladao Rišelje. Kasleij, ministar spoljnih poslova Napoleonovog najljućeg neprijatelja, isticao je da:

ukoliko Francuska nastavi s izgređima, Evropa nesumnjivo može da preduzme meru kao što je rasparčavanje... Saveznici treba (ipak) da iskoriste ovu priliku kako bi obezbedili predah koji je svim evropskim silama toliko potreban, uz uverenje da će, ukoliko budu razočarani, ponovo posegnuti za oružjem, a u tom slučaju, ne samo što će biti u stanju da okupe impresivnu vojnu silu, već će posedovati i moralnu snagu koja je sama po sebi dovoljna da očuva takvu ligu...²

Francuskoj je već 1818. bilo dopušteno da prisustvuje skupovima evropskih zemalja koji su se povremeno sazivali, i da se tako uključi u sistem zasnovan na kongresima; taj sistem se održao pola veka i za to vreme je gotovo prerastao u neku vrstu zajedničke, evropske vlade.

Čvrsto uverena da sve zemlje shvataju svoj lični interes dovoljno dobro da bi ga, ukoliko je ugrožen, odbranile, Velika Britanija bi po svojoj prilici bila zadovoljna da sve ostane na tome. Britanci su verovali da nikakva zvanična garancija nije potrebna, pošto ionako ne bi mnogo doprinela razumnijem utvrđivanju principa. S druge strane, zemlje Srednje Evrope, žrtve ratova koji su se vodili sto pedeset godina, insistirale su na konkretnim jamstvima.

Posebno je Austrija bila suočena s opasnostima koje Velika Britanija nije mogla ni da zamisli. Kao relikv srednjeg veka, Austrija je bila carevina u čijem sastavu su se pored njenih istorijskih teritorija u Nemačkoj i severnoj Italiji, nalazile i ogromne podunavske teritorije naseljene različitim narodima koji su govorili različitim jezicima. Svesna da sve disonantnija strujanja liberalnih i nacionalnih ideja sve više ugrožavaju njeno postojanje, Austrija se trudila da stvori sistem etičkih ograničenja koji će preduprediti odmeravanje snaga. Meternih je ispoljio vrhunsko umeće time što je najznačajnije zemlje naveo da svoje uzajamne sporove podrede zajedničkim vrednostima. Važnost postojanja izvesnih ograničavajućih principa objasnio je Taljeran:

Ako bi... minimum snage koja pruža otpor... bio jednak maksimumu snage koja napada... uspostavila bi se stvarna ravnoteža. Međutim... postojeće sta-

nje priznaje samo veštačku, nepouzdanu ravnotežu koja će moći da traje samo dok u velikim državama preovladava duh umerenosti i pravde.³

Posle Bečkog kongresa, veza između ravnoteže snaga i zajedničkog osećanja legitimnosti potvrđena je osnivanjem dveju koalicija: četvornog saveza, u koji su stupile Velika Britanija, Pruska, Austrija i Rusija, i Svete alijanse u čiji sastav su ušla samo tri takozvana istočna dvora – pruski, austrijski i ruski. Početkom XIX veka, Francuska je budila iste strahove kao Nemačka u XX; na nju se gledalo kao na hronično agresivnu silu čije samo postojanje predstavlja faktor nestabilnosti. Zato je u Beču stvoren četvorni savez čiji je cilj bio da se nadmoćnom silom u začetku skrši svaki pokušaj francuske agresije. Da su pobednici okupljeni u Versaju 1918. godine sklopili bilo kakav sličan savez, svet možda nikada ne bi doživeo Drugi svetski rat.

Sveta alijansa je predstavljala nešto sasvim različito; Evropa nije videla takav dokument još otkako je gotovo dva veka ranije Ferdinand II sišao s prestola Svetog Rimskog Carstva. Predložio ga je ruski car, koji se smatrao pozvanim da promeni i popravi međunarodni poredak i njegove aktere, i ni po koju cenu nije pristajao da se odrekne zadatka što ga je sam sebi namenio. Godine 1804, Pit je inogao da zanemari njegov predlog u vezi s uspostavljanjem liberalnih institucija; 1815. Aleksandar je bio suviše ponesen pobedom da bi lako moglo da se pređe preko njegovog predloga – bez obzira na to što se tada zalagao za nešto potpuno suprotno od onoga što je pokušao da nametne jedanaest godina ranije. Aleksandar je ovog puta bio opsednut verom i konzervativnim vrednostima, te je predlagao ništa manje od celovite reforme međunarodnog poretka. Ona bi se, po njemu, zasnivala na pretpostavci da „kurs koji su sile ranije usvojile u pogledu svojih uzajamnih odnosa mora iz osnovu da se promeni i hitno da se zameni poretkom zasnovanim na uzvišenoj istini večne vere našeg Spasitelja“.⁴

Austrijski car je u šali izjavio da se našao u dilemi da li da ove ideje razmotri s ministarskim savetom ili na ispovesti. On je, međutim, bio svestan da ne može da se uključi u carev krstaški rat, ali ni da odbije predlog i time Aleksandru pruži povod da u njega krene sam, ostavljajući Austriju da se bez saveznika suoči s liberalnim i nacionalnim strujanjima toga vremena. Zbog toga je Meternih taj predlog pretočio u koncept nazvan „Sveta alijansa“, u okviru kojeg je verski imperativ protumačen kao obaveza potpisnika da očuvaju postojeće stanje u evropskim zemljama. Time su prvi put u savremenoj istoriji evropske sile sebi postavile jedan zajednički zadatak.

Nijedan britanski državnik nije mogao da se pridruži inicijativi koja predviđa opšte pravo – tačnije, obavezu – uplitanja u unutrašnje stvari drugih država. Kasleij je Svetu alijansu nazvao „vrhunski mističnom i besmislenom tvorevinom“.⁵ Međutim, Meternih je u njoj video mogućnost da se ruski car obaveže na očuvanje legitimne vlasti, a iznad svega da se odvrti od pokušaja da jednostrano i neograničeno zadovoljava svoje misionarske porive. Sveta alijansa je povezala konzervativne vladare radi zajedničke borbe protiv revolucije, ali ih je obavezivala i na to da deluju isključivo u saglasju, čime je Austrija teoretski stekla pravo da stavi veto na avan-

ture svog ruskog saveznika koje bi mogle da je uguše. Evropsko saglasje, nazvano „Evropskim koncertom“, podrazumevalo je da će u slučaju da dođe do sukoba interesa države konsenzusom rešavati sporove koji zadiru u opštu stabilnost.

Sveta alijansa je predstavljala najoriginalniji aspekt bečkog mirovnog sporazuma. Uzvišeni naziv tog sporazuma zaklanjao je njegov stvarni smisao – uvođenje etičkog ograničenja u odnose između velikih sila. Kako je očuvanje domaćih institucija postalo pitanje opstanka, evropske kontinentalne zemlje su bile primorane da izbegavaju sukobe koji bi u prethodnom veku bili neizbežni.

Bilo bi ipak suviše jednostavno dokazivati da postojanje sličnih institucija samo po sebi podrazumeva miroljubivu ravnotežu snaga među državama. Ako se izuzme Engleska, u XVIII veku su svi evropski monarsi vladali na osnovu božanskog prava, a njihove domaće institucije bile su međusobno veoma slične. Međutim, smatrajući da su te institucije neprikosnovene, a da su oni i njihova vlast večni, neprekidno su međusobno ratovali.

Vudro Vilson nije bio prvi koji je poverovao da karakter domaćih institucija određuje ponašanje jedne države na međunarodnoj sceni. I Meternih je u to verovao, ali na osnovu potpuno drugačijih postavki. Dok je Vilson bio ubeđen da su demokratske zemlje po prirodi razumne i miroljubive, Meternih je smatrao da su opasne i nepredvidljive. Kao svedok patnji što ih je republikanska Francuska nanela Evropi, Meternih je mir poistovetio s legitimnom vlašću. On je očekivao da će krunisane glave, izdanci starih dinastija, svakako sačuvati osnovnu strukturu međunarodnih odnosa, ako ne i sam mir. U tom smislu, legitimitet je postao spona koja je povezivala međunarodni poredak.

Razlika između Vilsonovog i Meternihovog pristupa pravičnom unutrašnjem uređenju i međunarodnom poretku predstavlja osnov za razumevanje razlike u američkim i evropskim stavovima. Vilson se zalagao za principe za koje je smatrao da su revolucionarni i novi. Meternih se trudio da institucionalizuje vrednosti koje su po njemu bile veoma stare. Kao predsednik zemlje stvorene u nameri da čoveka učini slobodnim, Vilson je čvrsto verovao da demokratske vrednosti mogu da se pretoče u zakone, a potom i u potpuno nove svetske institucije. Meternih, predstavnik jedne stare države čije su institucije postepeno, skoro neosetno, nastajale, nije verovao da prava mogu da se uvedu zakonima. „Prava“ su, prema Meternihu, jednostavno postojala po prirodi stvari. Da li ih potvrđuju zakoni ili ustav, bilo je u suštini tehničko pitanje koje nije imalo nikakve veze s ostvarivanjem slobode. Meternih je smatrao da garantovanje prava predstavlja paradoks: „Ono što se samo po sebi podrazumeva, gubi snagu kada se pojavi u vidu proizvoljnih proklamacija... Stvari koje se greškom obuhvate zakonom samo nameću ograničenja, ili čak potpuno poništavaju ono što je trebalo očuvati“.⁶

Neke od Meternihovih maksima predstavljaju objašnjenje načina na koji je funkcionisalo Austrijsko Carstvo, nesposobno da se prilagodi novom svetu u nastajanju. Međutim, Meternih je ispoljavao i racionalističko ubeđenje da zakoni i prava postoje u prirodi, te da se stoga ne mogu nametati uredbama. Svoja uverenja je formirao na iskustvima Francuske revolucije koja je započela proklamovanjem prava čoveka, a završila se Velikim terorom. Vilson je potekao iz sredine koja nije iskusi-

la ništa slično, te stoga – petnaest godina pre pojave savremenog totalitarizma – nije mogao ni da zamisli na kakve stranputice narodna volja može da odvede.

Meternih je u periodu posle Bečkog kongresa odigrao odlučujuću ulogu u održavanju međunarodnog poretka i u tumačenju ciljeva Svete alijanse. Bio je prinuđen da preuzme tu ulogu zbog toga što se Austrija nalazila na udaru svake bure, i što su njene institucije sve manje odgovarale nacionalnim i liberalnim strujanjima toga vremena. Pruska je ugrožavala austrijske pozicije u Nemačkoj, a Rusija među njenim sopstvenim stanovništvom slovenskog porekla na Balkanu. Tu je bila i Francuska, uvek spremna da se prema Srednjoj Evropi postavi u skladu s Rišelskim testamentom. Meternih je znao da bi se Austrija iscrpila ukoliko bi se dozvolilo da te pretnje prerastu u odmeravanje snaga, bez obzira na ishod bilo kojeg pojedinačnog sukoba. Njegova politika se stoga zasnivala na korišćenju etičkog konsenzusa u cilju izbegavanja kriza ili u njihovom preusmeravanju ukoliko se nisu mogle izbeći; to je postizao diskretnim podržavanjem svake zemlje spremne da primi prvi udar u sukobu – Veliku Britaniju u odnosu na Francusku u Nizozemskoj, Veliku Britaniju i Francusku u odnosu na Rusiju, kada je u pitanju bio Balkan, i manje države u odnosu na Prusku u Nemačkoj.

Zahvaljujući svojoj izuzetnoj diplomatskoj veštini, Meternih je uspeo da od poznatih diplomatskih postavki stvori principe na osnovu kojih će funkcionisati spoljna politika. On je uspeo da ubedi svoja dva najbliža saveznika, koji su inače predstavljali podjednaku geopolitičku pretnju za Austrijsko Carstvo, da ideološka opasnost kao što je revolucija prevazilazi njihove vlastite strateške mogućnosti. Da je pokušala da iskoristi nemački nacionalizam, Pruska bi tridesetak godina pre Bismarcka osporila austrijski primat u Nemačkoj. Da su carevi Aleksandar I i Nikola I – kao što će to učiniti njihovi naslednici krajem veka – uzimali u razmatranje samo ruske geopolitičke mogućnosti, mogli su mnogo bolje da iskoriste raspadanje Otomanske imperije, i to na štetu Austrije. I jedan i drugi su se uzdržali i nisu iskoristili svoju prednost, stoga što to nije odgovaralo prevladavajućem načelu održavanja postojećeg stanja. Meternihova politika je Austriji koja je posle Napoleonovih ratova bila, činilo se, na izdisaju, udahнула novi život i omogućila joj da opstane još čitav jedan vek.

Tu preživeli carevinu, čiju je politiku vodio gotovo pola veka, spasao je čovek koji ju je u svojoj trinaestoj godini prvi put video, a tek u sedamnaestoj počeo u njoj da živi.⁷ Otac kneza Klemensa fon Meterniha bio je upravitelj Rajnske oblasti, tada u posedu Habsburga. Kao kosmopolitska ličnost, Meternih se uvek lakše izražavao na francuskom nego na nemačkom. „Evropa već dugo“, pisao je on 1824. Velingtonu, „za mene predstavlja otadžbinu (*patrie*)“.⁸ Protivnici, njegovi savremenici, podsmevali su se Meternihovim jasnim maksimama i uglačanim epigramima. Međutim, Volter i Kant bi razumeli te stavove. On je bio racionalista, izdanak epohe prosvetljenosti, čovek koji se mimo svoje volje našao u nečemu što je bilo strano njegovoj naravi – burnim revolucionarnim događajima – a zatim na čelu države pod opasdom čija se struktura nije mogla izmeniti.

Meternihov stil odlikovali su trezvenost duha i umerenost ciljeva: „Ne zanoseći se apstraktnim idejama, mi prihvatamo stvari onakve kakve su i pokušavamo ko-

liko god nam to naše mogućnosti dozvoljavaju da se zaštitimo od iluzija u pogledu stvarnosti.⁹ Odnosno, „ništa konkretno ne može da se definiše frazama koje se raspršavaju i nestaju čim se bolje prouče, recimo 'odbranom civilizacije'“.¹⁰

Takvim stavovima Meternih se branio od mogućnosti da ga ponesu trenutne emocije. Čim je Napoleon pretrpeo poraz u Rusiji, još pre nego što su ruske trupe i stigle u Srednju Evropu, Meternih je Rusiju identifikovao kao potencijalnu dugoročnu opasnost. Kada su se njegovi susedi usredsredili na oslobađanje od francuske vlasti, on je austrijsko učešće u antinapolconovskoj koaliciji uslovio tačnim utvrđivanjem ratnih ciljeva koji bi odgovarali opstanku njegove trošne imperije. Meternih se postavio potpuno drugačije nego što će se postaviti demokratske zemlje kada su se tokom Drugog svetskog rata našle u sličnoj situaciji u odnosu na Sovjetski Savez. On je, poput Kasleja i Pita, verovao da jaka Srednja Evropa predstavlja preduslov za evropsku stabilnost. Čvrsto rešen da koliko god je to moguće izbegne odmeravanje snaga, Meternih je bio podjednako zainteresovan za vodenje politike i akumuliranje sirove snage:

Stav (evropskih) sila razlikuje se u zavisnosti od njihovog geografskog položaja. Francuska i Rusija imaju samo jednu granicu koja bi se teško mogla ugroziti. Rajna sa svojim trostrukom linijom utvrđenja obezbeđuje mir... Francuskoj; zahvaljujući surovoj klimi... ruska granica na Njemeni nije ništa manje bezbedna. Austrija i Pruska su sa svih strana izložene opasnosti od napada susednih sila. Usled stalne pretnje od tih dveju sila, Austrija i Pruska mogu da osiguraju mir samo vođenjem mudre, odmerene politike i održavanjem dobrih odnosa i između sebe i sa svojim susedima...¹¹

Uprkos tome što je Rusija bila potrebna kao zaštita od Francuske, Austrija se plašila svog opasnog saveznika, a posebno sklonosti ruskog cara da ratuje za svoje ideje. Taljeran je rekao da Aleksandar I nije slučajno sin ludog cara Pavla. Meternih je Aleksandra opisao kao „čudnu mešavinu muških vrlina i ženskih slabosti, čoveka preslabog za stvarnu ambiciju, ali prejakog za čistu sujetu“.¹²

Po Meternihu, Rusija je nametala problem ne toliko u pogledu obuzdavanja njene agresivnosti – što je iziskivalo napor koji bi u potpunosti iscrpeo Austriju – koliko u pogledu sputavanja njenih ambicija. „Aleksandar želi mir u svetu“, izveštio je jedan austrijski diplomata, „ali ne zbog samog mira i njegovih blagodeti, već više zbog sebe samog; ne bezuslovno, već uz njegove lične uslove: on bi morao da bude arbitar tog mira, od njega bi potekli mir i sreća u svetu i cela Evropa bi trebalo da shvati da je taj mir njegovo delo, da zavisi od njegove dobre volje i da ga on po sopstvenoj čudi može poremetiti...“¹³

Kasleji i Meternih su se razilazili u pogledu načina na koji bi se mogla obuzdati nestalna i nametljiva Rusija. Kao ministar spoljnih poslova ostrvske zemlje udaljene od poprišta sukoba, Kasleji je bio spreman da se odupre isključivo otvorenim napadima, i to samo onima koji ugrožavaju ravnotežu. Meternihova zemlja, s druge strane, nalazila se u središtu kontinenta i nije sebi mogla to da dopusti. Upravo stoga što nije imao poverenja u Aleksandra, Meternih se trudio da mu uvek bude

blizak, kako bi sprečio bilo kakvu naznaku pretnje iz tog pravca. „Ukoliko samo jedan top opali“, pisao je on, „Aleksandar će nam pobeći na čelu svoje pratnje, posle čega više neće moći da se ograniči na ono što u tom trenutku bude shvatio kao svoje bogomdano pravo“.¹⁴

Da bi ublažio Aleksandrov fanatizam, Meternih je primenjivao dvostruku strategiju. Pod njegovim vođstvom, Austrija je predvodila borbu protiv nacionalnih pokreta, mada nipošto nije pristajao da se to čini suviše otvoreno, ili da Austrija preduzima jednostrane mere. Još manje je bio sklon podsticanju drugih da deluju na svoju ruku, delimično stoga što je strahovao da bi misionarski poriv Rusiju mogao da odvede u ekspanzionizam. Po Meternihu, umerenost je predstavljala filozofsku vrlinu i praktičnu neophodnost. Jednom je, dajući uputstva nekom austrijskom ambasadoru, napisao: „Mnogo je važnije eliminisati pretenzije drugih, nego istrajavati na sopstvenim... ukoliko tražimo malo, proporcionalno ćemo dobiti mnogo.“¹⁵ Kad god je to bilo moguće, pokušavao je da ublaži „krstaške“ planove ruskog cara time što ga je uključivao u savetovanja koja su oduzimala mnogo vremena, kao i time što ga je ograničavao na ono u vezi s čim bi Evropa mogla da postigne konsenzus.

Drugi pravac Meternihove strategije predstavljalo je jedinstvo konzervativnih snaga. Kad god bi postalo neizbežno da se nešto preduzme, Meternih se oslanjao na nadmudrivanje koje je jednom ovako opisao: „Austrija sve razmatra uzimajući u obzir *suštinu*. Rusija iznad svega želi *formu*; Britanija želi *suštinu* bez forme... Naš zadatak će biti da spojimo ono *nemoguće* za šta se zalaže Britanija i ruske hireve.“¹⁶ Meternih je svojom umešnošću omogućio Austriji da tridesetak godina određuje tempo događaja, time što je na osnovu jedinstvenih konzervativnih interesa od Rusije, zemlje od koje je strahovao, stvorio partnera, dok je Veliku Britaniju, u koju je imao poverenja, pretvorio u poslednje uporište za suprotstavljanje pretnjama ravnoteži snaga. Međutim, neizbežan ishod mogao je samo da se odloži. Uprkos tome, očuvati još sto godina jednu veoma staru državu na osnovu vrednosti koje odudara u od glavnih tokova u njenom okruženju nije nimalo beznačajan uspeh.

Nedoumica s kojom se Meternih stalno suočavao sastojala se u tome što je približavanje ruskom caru sve više dovodilo u pitanje njegove odnose s Britancima, a što je to više činio, *morao je* više da se približi ruskom caru kako bi izbegao izolaciju. Idealnu kombinaciju za Meterniha predstavljala bi britanska podrška radi očuvanja teritorijalne ravnoteže i ruska podrška u cilju suzbijanja nemira u zemlji – čestvorni savez za očuvanje geopolitičke bezbednosti i Sveta alijansa za osiguranje stabilnosti u zemlji.

Međutim, kako je vreme prolazilo, a sećanje na Napoleona bledele, ova kombinacija se sve teže održavala. Što su se ti savezi više približavali sistemu kolektivne bezbednosti i evropske vlade, to je Velika Britanija sve više osećala da mora iz njih da se isključi. A što se Velika Britanija više udaljavala, Austrija je postajala zavisnija od Rusije, zbog čega je sve rigidnije branila konzervativne vrednosti. To se pretvorilo u začarani krug iz kojeg se nije moglo izići.

Ma koliko da je imao razumevanja za austrijske probleme, Kasleji nije mogao da navede Veliku Britaniju da se pozabavi mogućim umesto samo stvarnim opasnostima. „Kada se teritorijalna ravnoteža snaga u Evropi poremeti“, uveravao je Ka-

slrež, „ona (Britanija) može efikasno da se umeša, ali ovo je poslednja vlada u Evropi od koje se može očekivati da će se upustiti u razmatranje bilo kakvog apstraktnog pitanja... Mi ćemo zauzeti svoje mesto kada stvarna opasnost ugrozi evropski poredak, ali ova zemlja ne može i neće da deluje na osnovu apstraktnih i spekulativnih načela predostrožnosti“.¹⁷

Uprkos svemu, srž Meternihovih problema predstavljalo je to što ga je nužda primoravala da se kao praktičnim pitanjem pozabavi baš onim u čemu Velika Britanija vidi apstrakciju i spekulaciju. Naime, brzo se pokazalo da nemiri u zemlji predstavljaju opasnost koju Austrija najteže može da suzbije.

Da bi u načelu ublažio neslaganja, Kaslrej je predložio održavanje povremenih sastanaka ili kongresa ministara spoljnih poslova na kojima bi se razmatrala situacija u Evropi. Sistem održavanja kongresa predstavljao je pokušaj da se postigne konsenzus u vezi s pitanjima s kojima je Evropa bila suočena i da se utre put za njihovo rešavanje na multilateralnoj osnovi. Međutim, Velika Britanija nije bila sklona sistemu evropske vlade, stoga što se on suviše približio ujedinjenoj Evropi kojoj su se Britanci stalno protivili. U skladu sa svojom tradicionalnom politikom, nijedna britanska vlada nikada nije preuzela stalnu obavezu da razmatra aktuelne događaje ukoliko nije bila suočena s konkretnom pretnjom. Učešće u evropskoj vladi nije za britansko javno mnjenje bilo ništa privlačnije nego što će sto godina kasnije Društvo naroda biti za Ameriku, i to iz sličnih razloga.

Britanski kabinet je sasvim jasno ispoljio svoje rezerve još na prvom takvom skupu, na kongresu u Eks-la-Šapelu 1818. Instrukcije što ih je tom prilikom dobio Kaslrej odišu mrzovoljom: „Mi ovom prilikom prihvatamo, mada nerado (opštu deklaraciju), i jasno stavljamo do znanja (drugorazrednim silama) da... povremeni skupovi... treba da se ograniče na jednu... temu, ili čak... na jednu silu, Francusku, a ne da podrazumevaju obavezu da se interveniše ukoliko međunarodno pravo ne opravdava uplitanje. Naša stvarna politika se uvek zasnivala na tome da se ne uplićemo ukoliko situacija zaista nije ozbiljna, a tada to činimo žestoko“.¹⁸ Velika Britanija je želela da se Francuska drži pod kontrolom, ali izvan toga u Londonu je prevladavao dvostruki strah – od „angažovanja na kontinentu“ i od ujedinjene Evrope. Samo jednom prilikom Velika Britanija je smatrala da diplomatska aktivnost koja se vodila na kongresu odgovara njenim ciljevima. Tokom grčkog ustanka 1821. godine, Engleska je želju ruskog cara da zaštiti hrišćansko stanovništvo od Otomanskog Carstva koje se urušava, protumačila kao prvu fazu pokušaja Rusije da osvoji Egipat. S obzirom na to da su u pitanju bili britanski strateški interesi, Kaslrej se nije ustezao da na ruskog cara apeluje u ime samog svetog jedinstva koje je sve do tog trenutka pokušavao da ograniči na obuzdavanje Francuske. On je, na sebi svojstven način, podrobno objasnio razliku između teoretskih i praktičnih pitanja: „Pitanje Turske je potpuno druge prirode, i mi u Engleskoj njega ne razmatramo teoretski već praktično...“¹⁹

Međutim, Kaslrejovo pozivanje na Alijansu pre svega je ukazalo na njenu suštinsku krhkost. Savez u kojem jedan partner svoje lične strateške interese tretira kao jedino praktično pitanje, ne pruža nikakvu dodatnu sigurnost ostalim članovima. U tom slučaju ne postoji nikakva obaveza izvan one što bi pitanja od njihovog

nacionalnog interesa ionako nametala. Meterniha je nesumnjivo ohrabrivalo to što Kaslrej ispoljava lično razumevanje za njegove ciljeve, pa čak i za sâm sistem kongresa. Kaslrej je, po rečima jednog austrijskog diplomate, podsećao na „velikog ljubitelja muzike u crkvi – želi da aplaudira, ali se ne usuđuje.“²⁰ Bilo kako bilo, u situaciji u kojoj se ni najevropskije orijentisan britanski državnik nije usuđivao da aplaudira onome u šta veruje, uloga Velike Britanije u „Evropskom koncertu“ morala je da bude privremena i nedelotvorna.

Slično onome što će se sto godina kasnije dogoditi Vilsonu u vezi s Društvom naroda, Kaslrejovi pokušaji da ubedi Veliku Britaniju da se uključi u sistem kongresa umnogome su prevazišli ono što su engleske predstavničke institucije mogle da prihvate bilo teoretski, bilo sa strateškog stanovišta. Kaslrej je bio ubeđen, kao što će to biti i Vilson, da bi se opasnost od nove agresije najbolje mogla izbeći ukoliko bi se njegova zemlja uključila u neki stalni evropski forum koji bi otklanjao pretnje pre nego što prerastu u krize. On je Evropu razumeo mnogo bolje od većine njegovih britanskih savremenika i znao je da će u novouspostavljenju ravnotežu morati da se uloži mnogo truda. On je smatrao da je pronašao rešenje koje bi Velika Britanija mogla da podrži stoga što se od nje nije zahtevalo ništa više od prisustva na sastancima ministara spoljnih poslova četiri zemlje pobednice i što taj sistem nije imao obavezujući karakter.

Međutim, čak i takvi skupovi su britanski kabinet suviše podsećali na nekakvu evropsku vladu. U stvari, sistem kongresa nikada nije ni raščistio svoje početne nedoumice. Kada je Kaslrej došao na prvu konferenciju u Eks-la-Šapelu 1818, Francuska je bila uključena u sistem, a Velika Britanija je iz njega izišla. Kabinet nije dozvolio Kaslreju da prisustvuje evropskim kongresima koji su se potom održali u Tropau 1820, u Ljubljani 1821. i u Veroni 1822. Velika Britanija se distancirala od sistema koji je njen sopstveni ministar spoljnih poslova uspostavio, isto kao što će jedan vek kasnije Sjedinjene Države ostati izvan Društva naroda osnovanog na predlog njihovog predsednika. U oba slučaja, pokušaj lidera najmoćnije zemlje da uspostavi opšti sistem kolektivne bezbednosti propao je zbog ograničenja i tradicija njihovih zemalja.

I Vilson i Kaslrej su verovali da međunarodni poredak uspostavljen posle jednog katastrofalnog rata može da se zaštititi samo ako se u njega aktivno uključe svi relevantni članovi međunarodne zajednice, a posebno njihove vlastite zemlje. Oni su smatrali da bezbednost može da se ostvari samo kolektivno; ako jedna zemlja padne kao žrtva, na kraju će stradati sve. Kada se bezbednost ovako shvati, sve države imaju zajednički interes da se odupru agresiji, a još više da je spreče. Prema Kaslreju, Velika Britanija je, bez obzira na svoje stavove o pojedinim pitanjima, imala stvarni interes za očuvanje opšteg mira i održavanje ravnoteže snaga. On je, kao Vilson, smatrao da će se taj interes najbolje odbraniti učešćem u donošenju odluka koje utiču na međunarodni poredak, i u organizovanju otpora narušavanju mira.

Slaba tačka kolektivne bezbednosti sastoji se u tome što su interesi retko kada jedinstveni i što se bezbednost retko shvata na isti način. Članice opšteg sistema kolektivne bezbednosti će se stoga lakše složiti da ne deluju, nego što će postići dugo-

vor o zajedničkoj akciji; ako ih ne povezuju jasni opšti interesi, može im se dogoditi da ih napusti najmoćnija članica koja se oseća najbezbednijom, te joj je stoga ovakav sistem najmanje i potreban. Ni Vilson ni Kaslrej nisu bili u stanju da svoje države uključe u sistem kolektivne bezbednosti zato što zemlje iz kojih su poticali nisu osećale da im preti neka predvidiva opasnost, s kojom bi ionako mogle same da izidu na kraj, ili su smatrale da bi u slučaju potrebe mogle u poslednjem trenutku da pronađu saveznike. I u jednoj i u drugoj zemlji preovladalo je mišljenje da učešće u Društvu naroda ili u sistemu evropskih kongresa ne povećava bezbednost već rizike.

Između ta dva anglosaksonska državnika ipak je postojala i jedna ogromna razlika. Kaslrej se nije razilazio samo sa svojim savremenikima, već i sa celokupnom savremenom spoljnom politikom svoje zemlje. On nije ostavio nasleđe; nijedan britanski državnik nije se oslanjao na Kasljeja kao na uzor. Vilson ne samo što je uspeo da pokrene izvornu američku motivaciju, već ju je preusmerio na novi, viši nivo. Svi njegovi naslednici su se u izvesnoj meri na njega oslanjali, a sama američka spoljna politika kasnije je formulisana na osnovu njegovih postavki.

Lord Stjuart, britanski „posmatrač“, kome je bilo dopušteno da prisustvuje mnogim evropskim kongresima, inače Kaslrejev polubrat, najviše energije je utrošio na definisanje granica britanskog angažovanja, a ne na doprinos postizanju konsenzusa u Evropi. Na skupu održanom u Tropau podneo je memorandum kojim je potvrđeno pravo na samoodbranu, ali i naglašeno da Velika Britanija „kao članica Alijanse neće sebi nametnuti moralnu odgovornost za opšte održavanje reda“.²¹ Lord Stjuart je smatrao za svoju obavezu da na kongresu u Ljubljani ponovi kako se Velika Britanija nikada neće angažovati protiv „teorijskih opasnosti“. Sam Kaslrej je izneo britanski stav u jednom zvaničnom dokumentu od 5. maja 1820. Četvrti savez, tvrdio je on, predstavljao je savez za „oslobodenje velikog dela evropskog kontinenta od francuske vojne dominacije... Međutim, njegov cilj nikada nije bila neka unija, ili svetska vlada, ili bavljenje unutrašnjim pitanjima drugih država“.²²

Kaslrej se na kraju našao u procetu između vlastitih ubeđenja i realnosti koju su nametale potrebe njegove zemlje. Iz te neodržive situacije nije mogao da vidi izlaz. „Sire“, rekao je Kaslrej tokom svog poslednjeg razgovora s kraljem, „potrebno je da se oprostimo od Evrope; samo vi i ja poznajemo Evropu koju smo i spasili; niko osim mene ne razume ono što se događa na kontinentu“.²³ Četiri dana kasnije izvršio je samoubistvo.

Kako je Austrija postajala sve više zavisna od Rusije, kao najveći problem s kojim je Meternih bio suočen nametalo se pitanje koliko će dugo njegovo pozivanje na careva konzervativna načela uspeti da zadrži Rusiju da ne iskoristi mogućnosti što joj se ukazuju na Balkanu i na periferiji Evrope. To mu je polazilo za rukom gotovo trideset godina tokom kojih je uspeo da sačuva evropski konsenzus u vezi s revolucijama u Napulju, Španiji i Grčkoj, kao i da odvрати Rusiju od intervencije na Balkanu.

Međutim, Istočno pitanje time nije bilo rešeno. Njega je, u suštini, nametnula borba za nezavisnost balkanskih naroda pod turskom vlašću. Istočno pitanje je za

Meterniha predstavljalo problem kako zbog toga što se kosilo sa sistemom koji je stvorio na osnovu opredeljenja za očuvanje postojećeg poretka, tako i stoga što su oslobodilački pokreti trenutno usmereni ka Turskoj, ubrzo mogli da se okrenu protiv Austrije. Povrh svega, za intervenciju je bio najraspoloživiji ruski car, ali niko, posebno u Londonu ili Beču – bez obzira na to što se baš on najviše zalagao za princip legitimiteta – nije verovao da bi on, jednom pošto bi pokrenuo svoju vojsku, bio spreman da i dalje čuva postojeći poredak.

Zajednički interes za ublažavanje poremećaja izazvanih urušavanjem Otomanske imperije izvesno vreme je održavao prijateljske odnose između Velike Britanije i Austrije. Mada su ih se pojedini balkanski problemi voma malo ticali, Englezi su se žestoko protivili ruskom prodoru u tom pravcu, budući da su ga shvatali kao pretnju britanskim interesima u Sredozemlju. Meternih je podržavao taj otpor, ali nikada nije neposredno učestvovao u onome što su Britanci činili da bi zaustavili ruski ekspanzionizam. Njegova vešta i iznad svega diskretna diplomatija – oslonjena na značaj evropskog jedinstva, laskanje Rusima i ulagivanje Britancima – omogućila je Austriji da očuva podršku Rusije, dok je suzbijanje ruskog ekspanzionizma prepuštala drugim zemljama.

Meternihov odlazak s političke scene 1848. godine predstavljao je početak kraja balansiranja koje je Austriji omogućilo da koristeći jedinstvo konzervativnih interesa očuva odluke Bečkog kongresa. Legitimitet svakako nije mogao zauvek da nadoknađuje stalno pogoršavanje geopolitičkog položaja Austrije, ili sve veći nesklad između njenih domaćih institucija i preovlađujućih nacionalnih tendencija. Međutim, suštinu državnštva čine nijanse. Za razliku od Meterniha koji je vešto koristio Istočno pitanje, njegovi naslednici su svoju nesposobnost da osavremene domaće institucije pokušali da nadoknade usklađivanjem svoje diplomatije sa sve prisutnijom politikom sile koja je ne obazirući se na legitimitet vremenom dovela do narušavanja međunarodnog poretka.

To je bio razlog zbog kojeg se „Evropski koncert“ slomio na Istočnom pitanju. Godine 1854, velike sile su zaratile prvi put od vremena Napoleona. Taj sukob, odnosno Krimski rat koji je istorija dugo osuđivala kao potpunu besmislicu i kao nešto što se moglo izbeći, paradoksalno, nisu izazvale zemlje u čije je interese Istočno pitanje u velikoj meri zadiralo – Rusija, Velika Britanija ili Austrija – već Francuska.

Godine 1852, francuski car Napoleon III, koji je nešto pre toga izvršio državni udar koji ga je doveo na presto, ubedio je turskog sultana da mu dodeli „titulu“ zaštitnika hrišćana u Otomanskom Carstvu, odnosno ulogu što je po tradiciji pripadala ruskom caru. Nikola I se razbesneo stoga što je Napoleon, po njemu nelegitiman vladar i skorojević, zauzeo rusko mesto zaštitnika slovenskih naroda na Balkanu, i zatražio je isti status kao Francuska. Kada je sultan odbio njenog emisara, Rusija je prekinula diplomatske odnose s Turskom. Britansku spoljnu politiku u to vreme je formulisao lord Palmerston, poznat po preteranom podocrcanju prema Rusiji. On je smesta odaslao kraljevsku mornaricu u Dardanele. Ruski car se i dalje ponašao u duhu Meternihovog sistema: „Vas četiri“, rekao je misleći na ostale velike sile, „možete da mi izdajete naredjenja, ali to se nikada neće dogoditi. Mogu da se oslo-

nim na Berlin i na Beč²⁴. Da bi to i pokazao, Nikola je naredio okupaciju kneževina Moldavije i Vlaške (današnja Rumunija).

Austrija, koja je mogla najviše da izgubi u ratu, predložila je rešenje koje se samo po sebi nametalo – da Francuska i Rusija zajednički deluju kao zaštitnici hrišćana u Otomanskom Carstvu. Palmerston nije bio raspoložen ni za kakvo rešenje. Da bi ojačao britansku pregovaračku poziciju, poslao je kraljevsku mornaricu na ulaz u Crno more i time ohrabrio Tursku da objavi rat Rusiji. Velika Britanija i Francuska su podržale Tursku.

Međutim, stvarni uzroci tog rata bili su mnogo dublji. Pozivanje na religiju bilo je u stvari izgovor za političke i strateške planove. Nikola I je sledio stari ruski san o osvajanju Carigrada i izlasku na Bosfor i Dardanele. Napoleon III je video mogućnost da izvede Francusku iz izolacije i da slabljenjem Rusije razbije Svetu alijansu. Palmerston je tražio bilo kakav izgovor da za sva vremena prekine ruski prodor ka Bosforu i Dardanelima. Kada je izbio rat, britanski brodovi su ušli u Crno more i počeli da uništavaju rusku Crnomorsku flotu. Anglo-francuske snage iskrcale su se na Krimu da bi osvojile rusku pomorsku bazu Sevastopolj.

Ti događaji za austrijske političare nisu značili ništa drugo osim problema. Oni su pridavali značaj svom tradicionalnom prijateljstvu s Rusijom, ali su strahovali da bi ruski prodor na Balkan mogao da podstakne nemire među njihovim podanicima slovenskog porekla; istovremeno su se plašili da bi svrstavanje uz svog starog prijatelja, Rusiju, pružilo Francuskoj izgovor za napad na austrijske teritorije u Italiji.

Austrija je u početku objavila neutralnost, što je predstavljalo mudar potez. Međutim, novi austrijski ministar spoljnih poslova grof Buol je smatrao da neaktivnost dovodi do suviše velike napetosti, a da je francuska pretnja austrijskim posedima u Italiji suviše ozbiljna. Dok su britanska i francuska vojska opsedale Sevastopolj, Austrija je ruskom caru poslala ultimativni zahtev za povlačenje iz Moldavije i Vlaške. To je bio odlučujući činilac za okončanje Krimskog rata – ili su bar tako o tome kasnije mislili ruski političari.

Austrija je tako odbacila kao balast Nikolu I i čvrsto prijateljstvo s Rusijom, koje je poticalo još iz vremena Napoleonovih ratova. Nepromišljenost i strah naveli su Meternihove naslednike da se odreknu tradicionalnog jedinstva konzervativnih snaga, koje je on brižljivo, a povremeno i mukotrpno, održavao više od trideset godina. Čim je Austrija zbacila okove zajedničkih vrednosti, i Rusija je dobila određene ruke da sopstvenu politiku sprovodi isključivo na osnovu geopolitičke koristi. Sledeći vlastiti put, Rusija je morala da se sukobi s Austrijom u vezi s budućnošću Balkana, a vremenom i da pokuša da podrije Austrijsko Carstvo.

Odluke Bečkog kongresa sprovedene su pedeset godina zahvaljujući tome što su tri istočne sile – Pruska, Rusija i Austrija – u svom jedinstvu videle glavnu branu revolucionarnom haosu i francuskoj dominaciji u Evropi. Međutim, u Krimskom ratu, Austrija („evropski dom lordova“, kako ju je Taljeran nazivao) uplela se u nesigurno savezništvo s Napoleonom III, koji se spremao da podrije austrijske pozicije u Italiji, i Velikom Britanijom koja nije bila spremna da se upliće u evropske poslove. Tim postupkom, Austrija je Rusiji i Pruskoj, svojim pohlepnim saveznicima iz Svete alijanse, dala određene ruke da otvoreno slede vlastite nacionalne interese. Pruska je iz-

nudila povlačenje Austrije iz Nemačke, dok se sve više rusko uplitanje na Balkanu pretvorilo u jednu od varnica što će izazvati svetski rat i konačni raspad Austrije.

Suočena s realnošću politike sile, Austrija nije shvatila da njen spas leži u evropskom opredeljenju za legitimitet. Konceptija jedinstva konzervativnih interesa prevazilazila je državne granice, što je ublažavalo sukobe do kojih je politika sile dovodila. Time što je isticao nacionalni interes, naglašavao sukobe i sve strance izlagao većem riziku, nacionalizam je imao potpuno suprotan efekat. Austrija se uključila u nadmetanje u kojem, s obzirom na sve svoje slabe tačke, nije mogla da pobedi.

Pet godina po okončanju Krimskog rata, italijanski nacionalistički vođa Kamilo Kavur pokrenuo je proces oslobađanja Italije od Austrije. On je uz francusko savezništvo i ruski prećutni pristanak povodio rat protiv Austrije, što bi u prethodnom periodu bilo nezamislivo. Tokom narednih pet godina, Bismarck će poraziti Austriju u ratu za prevlast u nemačkim zemljama. Rusija je i tog puta stajala po strani, što je učinila i Francuska, mada nerado. U Meternihovo vreme, „Evropski koncert“ bi se okupio i posavetovao o načinu na koji će stišati buru. Ali tada, kao i ubuduće, diplomatija će se mnogo više oslanjati na голу silu nego na zajedničke vrednosti. Mir je održavan još pedeset godina, mada su se iz decenije u deceniju tenzije povećavale, dok je trka u naoružanju postajala sve žestocija.

Velika Britanija se potpuno drugačije postavila prema politici sile u međunarodnim odnosima. Pre svega, ona svoju bezbednost nikada nije zasnivala na sistemu kongresa; ta zemlja se prema novoj strukturi međunarodnih odnosa po običaju odnosila kao prema poslovnoj transakciji. Velika Britanija je u XIX veku postala dominantna zemlja u Evropi. Ona je svakako bila dovoljno jaka da opstane sama, a uživala je i prednost svog geografskog položaja koji ju je štiti od poremećaja na kontinentu. Engleska je, međutim, imala još jednu prednost – političare koji su nepokolebljivo, bez ikakve sentimentalnosti, sledili isključivo svoj nacionalni interes.

Kaslejevici naslednici nisu razumevali Evropu ni izbliza onako dobro kao on. Međutim, oni su tačnije shvatali suštinu nacionalnog interesa koji su izuzetno vešto i uporno sledili. Džordž Kaning, Kaslejev neposredni naslednik, nije oklevao da smesta prekine i ono malo veza preko kojih je Kaslejev, makar izdaleka, održavao svoj uticaj na evropske kongrese. Kaning se još 1821. godinu dana pre nego što je nasledio Kaslejeva, založio za politiku „neutralnosti rečju i delom“²⁵. „Ne dozvolimo sebi“, rekao je on, „da u nerazumnom romantičarskom duhu pretpostavimo da sami možemo da preporodimo Evropu“²⁶. Postavši ministar spoljnih poslova, Kaning nije ostavio ni traga sumnji da je njegov osnovni princip nacionalni interes koji se, kako je smatrao, nije uklapao u stalno angažovanje u Evropi:

...to što smo blisko povezani s evropskim poretom, ne znači da treba i da se u svim prilikama angažujemo, da se neumorno uplićemo u probleme zemalja koje nas okružuju.²⁷

Drugim rečima, Velika Britanija će zadržati pravo da u svakom slučaju ponosob, u skladu s nacionalnim interesom, odredi svoj put, dakle slediće politiku za koju saveznici, ukoliko ne mogu da joj posluže, uopšte nisu značajni.

Palmerston je 1856. godine ovako definisao britanske nacionalne interese: „Kada mi ljudi postavljaju pitanja u vezi s onim što se naziva politikom, odgovaram samo da mi namjeravamo da činimo ono što mislimo da je najbolje u svakoj prilici koja iskrasne, rukovodeći se pri tome isključivo interesom naše zemlje“.²⁸ Zvanično tumačenje britanske spoljne politike, kao što se vidi iz ovog objašnjenja britanskog ministra spoljnih poslova, ser Edvarda Greja, nije postalo ništa preciznije ni pola veka kasnije: „Britanski ministri spoljnih poslova su se rukovodili onim što im se činilo da predstavlja neposredan interes ove zemlje, dok se u detaljna predviđanja budućnosti nisu upuštali.“²⁹

U većini drugih zemalja, ovakve izjave bile bi ismejane kao izlišno ponavljanje jednog te istog – mi činimo ono što je najbolje zato što smatramo da je to najbolje. U Velikoj Britaniji, one su se shvatale kao objašnjenje, a zahtevi da se definiše često korišćeni izraz „nacionalni interes“ u toj zemlji su se retko postavljali: „Mi nemamo ni večne saveznike ni večne neprijatelje“, rekao je Palmerston. Velikoj Britaniji nije bila potrebna zvanična strategija stoga što su njeni lideri veoma dobro, štaviše instinktivno, shvatali britanske interese, te su mogli spontano da deluju u svakoj situaciji koja bi iskrsla, čvrsto uvereni da će ih javno mnjenje podržati. Kako je to Palmerston rekao, „naši interesi su večni, a naša dužnost je da ih sledimo“.³⁰

Britanski političari su češće mnogo jasnije objašnjavali šta *nisu* spremni da brane nego da unapred odrede *casus belli*. Još manje su bili voljni da iznose pozitivne ciljeve, možda stoga što im je suviše odgovarao *status quo*. Čvrsto uvereni da će u svakom trenutku prepoznati britanski nacionalni interes, nisu osjećali potrebu da ga unapred tumače. Oni su bili mnogo više skloni da sačekaju konkretan slučaj, pa da tek onda zauzmu stav, što ostale evropske zemlje nisu mogle da učine prosto zato što su upravo one *bile* ti konkretni slučajevi.

Britanski pristup bezbednosti nije se razlikovao od stava američkih izolacionista, pošto je i Velika Britanija smatrala da je ne može ugroziti ništa osim poremećaja katastrofalnih razmera. Međutim, Amerika i Velika Britanija su se razlikovale po pitanju odnosa između mira i unutrašnjeg uređenja drugih zemalja. Za razliku od svojih američkih kolega, britanski političari ni u kom smislu nisu smatrali da širenje demokratskih institucija predstavlja ključ za mir, niti su obraćali pažnju na institucije koje su se razlikovale od njihovih.

Tako je Palmerston 1841. godine objasnio britanskom ambasadoru u Petrogradu šta je Velika Britanija spremna i oružjem da brani, i zašto se neće protiviti promenama na čisto unutrašnjem planu:

Jedan od opštih principa kojim će se vlada njenog veličanstva rukovoditi u svom stavu prema odnosima Engleske sa drugim zemljama, jeste da se Engleska neće uplitati niti pribegavati sili zbog promena koje strane zemlje eventualno mogu da unesu u svoje ustave, niti će se obazirati na unutrašnje ustrojstvo za koje su se opredelile...

Međutim, pokušaj neke zemlje da prigrabi i pripoji tuđu teritoriju predstavlja drugo pitanje; budući da takav pokušaj izaziva poremećaj postojeće ravno-

težć snaga, i da menjajući relativnu moć pojedinih država može da izazove opasnost za druge sile, britanska vlada smatra da u takvim slučajevima ima potpunu slobodu da se odupre...³¹

Svi britanski ministri su iznad svega bili zaokupljeni očuvanjem slobode delovanja vlastite zemlje. Godine 1841, Palmerston je ponovio da se Velika Britanija gnuša apstrakcija:

Za Englesku nije uobičajeno da ulazi u obaveze zbog slučajeva koji se u stvari nisu dogodili, ili se neće dogoditi u bliskoj budućnosti...³²

Skoro trideset godina kasnije, Gledston je u pismu kraljici Viktoriji istakao isto načelo:

Engleska će u potpunosti samostalno procenjivati svoje obaveze u odnosu na činjenično stanje koje se javlja; ona se neće lišavati svoje slobode izbora, a neće je ni sužavati izjavama datim drugim silama u vezi s njihovim stvarnim ili pretpostavljenim interesima, čijim se makar i zajedničkim tumačima one smatraju...³³

Istrajavajući na slobodi delovanja, britanski državnici su po pravilu odbacivali sve varijacije na temu kolektivne bezbednosti. Taj stav, kasnije nazvan „sjajnom izolacijom“ odražavao je uverenje da Engleska u savezništvima može više da izdubi nego da dobije. Takvo držanje po strani jedna zemlja može sebi da dozvoli samo ukoliko je dovoljno jaka da ostane sama, odnosno ako ne predviđa nikakve opasnosti što bi mogle da iziskuju pomoć saveznika i ako je sigurna da ono što je ugrožava predstavlja još veću pretnju za njene potencijalne saveznike. Uloga zemlje koja održava evropsku ravnotežu pružala je Velikoj Britaniji sve poželjne i potrebne opcije. Takva politika bila je održiva stoga što nije težila za teritorijalnim proširenjima u Evropi; Engleska je mogla da bira evropske sporove u kojima će intervenisati, budući da je nasuprot nezajažljivom apetitu za kolonijalnim širenjem u prekomorskim zemljama, njen jedini interes u Evropi bila ravnoteža.

Uprkos tome, kada je u posebnim okolnostima trebalo delovati, „sjajna izolacija“ nije sprečila Britaniju od stupanja u privremene saveze s drugim zemljama. Kao pomorska sila s velikom stajaćom vojskom, Velika Britanija je povremeno morala da sarađuje sa svojim evropskim saveznicima, za šta se uvek opredeljivala tek kad bi iskrsla potreba. U takvim prilikama, britanski političari su mogli da pokažu primetnu neosetljivost prema ranijim animozitetima. Godine 1839, u vreme odvajanja Belgije, Palmerson je najpre zapretio Francuskoj ratom ukoliko pokuša da uspostavi dominaciju nad novom državom, da bi joj potom, nekoliko godina kasnije, ponudio savezništvo u cilju garancije belgijske nezavisnosti: „Engleska sama ne može da sprovodi svoje planove na kontinentu; ona mora da ima saveznike kao oruđe s kojim će delovati“.³⁴

Brojna britanska *ad hoc* savezništva imala su, naravno, vlastite ciljeve koji su se obično odnosili na širenje uticaja ili teritorija u Evropi. Kada bi se njeni partneri proširili više nego što je to Engleska smatrala poželjnim, ona bi promenila stranu i u cilju očuvanja ravnoteže uspostavljala nove koalicije protiv ranijih saveznika. Zbog odsustva sentimentalnosti i egoizma, Velika Britanija je stekla naziv „perfidnog Albiona“. Ova vrsta diplomatije možda nije odražavala neki posebno uzvišeni stav, ali je očuvala mir u Evropi, naročito kada je Meternihov sistem počeo da se kruti po krajevima.

Britanski uticaj je u XIX veku dostigao vrhunac. Velika Britanija je s punim pravom bila samopouzdana. Bila je vodeća industrijska zemlja, a njena mornarica je gospodarila morima. U periodu kada su druge zemlje potresali nemiri, u njoj je vladalo spokojstvo. U pogledu krupnih pitanja – kao što su intervencija ili neuplitanje, odbrana postojećeg stanja ili prihvatanje promena – britanski političari XIX veka nisu dozvoljavali da ih sputa bilo kakva dogma. Kada je Grčka otpočela borbu za nezavisnost dvadesetih godina, Velika Britanija je ispoljavala simpatije za grčko oslobađanje od otomanske vlasti sve dok jačanje ruskog interesa nije zapretilo njenom strateškom položaju u istočnom Sredozemlju. Međutim, Velika Britanija će 1840. godine intervenisati da bi zadržala Rusiju, čime je podržala *status quo* u Otomanskom Carstvu. Godine 1848, u vreme Mađarske bune, Velika Britanija, koja se zvanično zalagala za neuplitanje, u stvari je pozdravila rusku obnovu postojećeg stanja. Kada se Italija pedesetih godina pobunila protiv habsburške vlasti, Velika Britanija je prema njoj ispoljila simpatije, ali se nije uplitala. U cilju očuvanja ravnoteže snaga, Velika Britanija se kategorički nije opredeljivala ni za intervenciju ni za neuplitanje, niti je branila poredak uspostavljen u Beču, niti je delovala kao revizionistička sila. Njen stil je bio isključivo pragmatičan, a britanski narod se ponosio svojom sposobnošću da ispliva iz svake situacije.

Pa ipak, svaka pragmatična politika – u stvari, posebno pragmatična politika – mora da se zasniva na nekom čvrstom načelu kako se taktička veština ne bi nasumično rasipala. A čvrsto načelo britanske spoljne politike, bez obzira na to da li ga je jasno isticala, bila je njena uloga čuvara ravnoteže snaga, što je uopšteno značilo podržavanje slabijih protiv jačih. U Palmerstonovo vreme, ravnoteža snaga je do te mere prerasla u nepromenljivo načelo britanske politike, da mu nije bila potrebna nikakva teoretska odbrana; bilo kakva politika koja se u nekom trenutku vodila neizbežno se tumačila u smislu zaštite ravnoteže snaga. Izuzetna fleksibilnost primenjivala se na veliki broj stalnih, konkretnih ciljeva. Na primer, odlučnost da se najjačoj sili ne dozvoli da zaposedne Holandiju nije se promenila od vremena Vilijama III do izbijanja Prvog svetskog rata. Godine 1870, Dizraeli je iznova istakao to načelo:

Vlada ove zemlje oduvek je smatrala da je u engleskom interesu da zemlje na evropskoj obali od Denkerka i Ostendea do ostrva u Severnom moru, pripadaju slobodnim, naprednim, miroljubivim zajednicama, koje uživaju u blagodatima slobode i bave se trgovačkim poslovima čime doprinose razvoju civilizacije, a ne da budu pod vlašću neke velike vojne sile...³⁵

Koliko su nemački političari bili izolovani pokazuje i to što su se iskreno iznenadili kada je Velika Britanija 1914. godine na nemačku invaziju Belgije odgovorila objavom rata.

Tokom skoro celog XIX veka, očuvanje Austrije predstavljalo je važan britanski cilj. U XVIII veku, Marlborou, Karterit i Pit vodili su nekoliko ratova kako Francuska ne bi oslabila Austriju. Mada je Austrija u XIX veku manje strahovala od francuske agresije, Britanci su na nju i dalje gledali kao na korisnu protivtežu ruskom prodoru ka Bosforu i Dardanelima. Kada je revolucija 1848. zapretila da će dovesti do raspada Austrije, Palmerston je rekao:

Austrija se nalazi u središtu Evrope i predstavlja bedem protiv prodora s jedne i invazije s druge strane. Po mom mišljenju, politička nezavisnost i sloboda Evrope zavise od očuvanja celovitosti Austrije kao velike evropske sile; stoga sve što teži da neposredno ili izdaleka oslabi i obogalji Austriju, štaviše da ugrozi njen status prvorazredne sile i da je svede na državu od drugorazrednog značaja, mora da se shvati kao veliki poremećaj za Evropu koji svaki Englez treba da osudi i pokuša da spreči.³⁶

Posle 1848. godine, Austrija je sve više slabila, a njena politika je postajala sve pogrešnija, što je smanjivalo i njenu ulogu ključnog činioca britanske politike u istočnom delu Sredozemlja.

Engleska politika bila je usredsređena na sprečavanje Rusije da zaposedne Dardanele. Suparništvo Austrije i Rusije uglavnom se odnosilo na ruske planove u vezi s delovima Austrije naseljenim slovenskim narodima, što Veliku Britaniju nije mnogo zanimalo, dok kontrola Dardanela, s druge strane, nije predstavljala vitalan austrijski interes. Međutim, oslabljena Austrija je sve manje mogla da predstavlja odgovarajuću protivtežu Rusiji. Stoga je Britanija i ostala neutralna kada je Austrija pretrpela poraz od strane Pijemonta u Italiji, odnosno od Pruske u nadmetanju za primat u nemačkim zemljama – ispoljivši pri tome nezainteresovanost kakva bi samo tridesetak godina ranije bila nezamisliva. Krajem veka, britanskom politikom će dominirati strah od Nemačke, pri čemu će se na Austriju, kao nemačkog saveznika, u britanskim planovima prvi put gledati kao na protivnika.

Niko u XIX veku ne bi mogao da poveruje u mogućnost da će Velika Britanija jednog dana biti saveznik s Rusijom. Prema Palmerstonovom mišljenju, Rusija je „vodila politiku opšte agresije na sve strane, delimično zato što je to bilo u skladu sa carevim (Nikolinim) karakterom, delimično zato što je to predstavljalo deo samog sistema vlasti“.³⁷ Dvadeset pet godina kasnije, taj stav je ponovio lord Klarendon, koji je tvrdio da Krimski rat predstavlja „borbu civilizacije protiv varvarstva“.³⁸ Velika Britanija je veći deo veka posvetila nastojanjima da zaustavi širenje Rusije ka Persiji, kao i njeno približavanje Carigradu i Indiji. Biće potrebne decenije nemačke ratobornosti i bezobzirnosti da bi Britanija glavnu brigu u vezi sa svojom bezbednošću preusmerila na tu zemlju, što će se dogoditi tek krajem veka.

U Britaniji su se vlade menjale mnogo češće nego vlade takozvanih „istočnih dvorova“; nijedna od vodećih političkih ličnosti u Velikoj Britaniji – Palmerston,

Gledston i Dizraeli – nije ostajala godinama na vlasti, kao što je to bio slučaj s Meternihom, Nikolom I i Bizmarkom. Uprkos tome, ciljevi Velike Britanije bili su izuzetno konzistentni. Jednom kada bi krenula određenim pravcem, Britanija bi ga sledila s nepokolebljivom upornošću, zahvaljujući čemu je stekla odlučujući uticaj na očuvanje mira u Evropi.

Jedan od razloga za britansku nepokolebljivost u kriznim situacijama bio je predstavnički karakter njenih političkih institucija. Od 1700. godine, javno mnjenje je igralo značajnu ulogu u britanskoj spoljnoj politici. U XVIII veku ni u jednoj drugoj evropskoj zemlji nije postojalo „opoziciono“ mišljenje u vezi sa spoljnom politikom; u Velikoj Britaniji, ono je predstavljalo deo sistema. U XVIII veku, torijevci su po pravilu zastupali kraljevu spoljnu politiku sklonu uplitanju u evropske sporove; vigovci, kao ser Robert Volpol, više su bili skloni ostajanju po strani u odnosu na evropske nesuglasice, dok su veći značaj pridavali širenju u prekomorskim zemljama. U XIX veku njihove uloge su se izmenile. Vigovci, kao Palmerston, zalagali su se za aktivnu politiku u Evropi, dok su se torijevci, kao Derbi ili Solzberi, oprezno odnosili prema angažovanju u drugim zemljama. Radikalni političari, kao što je bio Ričard Kobden, podržavali su konzervativce koji su se protivili intervencionizmu.

S obzirom na to da je britanska spoljna politika nastala iz otvorenih rasprava, britanski narod je ispoljavao izuzetno jedinstvo u vreme ratova. S druge strane, izrazito stranačka spoljna politika omogućila je i nešto veoma neobično – njenu promenu u slučaju smene na čelu vladc. Na primer, britanska podrška Turskoj iz sedamdesetih godina naglo je prekinuta kada je na izborima 1880. godine Dizraelija porazio Gledston koji se s etičkog stanovišta gnušao Turaka.

Velika Britanija se prema svojim predstavničkim institucijama odnosila kao prema nečemu što je samo njoj svojstveno. Britanska politika u Evropi oduvek se pravdala britanskim nacionalnim, a ne ideološkim interesima. Kad god je Velika Britanija ispoljila simpatije prema nekoj revoluciji, kao što se dogodilo 1848. u Italiji, to je bilo učinjeno isključivo iz praktičnih razloga. Tako je Palmerston s odobravanjem citirao Kaningovu pragmatičnu izreku: „Oni što zaustavljaju napredak zato što predstavlja novinu, biće prinuđeni da jednog dana prihvate novinu koja više neće predstavljati napredak“.³⁹ Međutim, bio je to savet zasnovan na iskustvu, a ne zahtev da se britanske vrednosti ili institucije nameću drugima. Tokom celog XIX veka, Velika Britanija je o drugim zemljama donosila sud na osnovu njihove spoljne politike i uvek je, izuzev za vreme kratkog Gledstonovog intermecc, bila nezainteresovana za unutrašnje uređenje drugih zemalja.

Mada su Velika Britanija i Amerika ispoljavale sličnu sklonost da se klone stalnog angažovanja na međunarodnoj sceni, Velika Britanija je svoju verziju izolacionizma apsolutno drugačije opravdavala. Amerika je svoje demokratske institucije isticala kao primer ostatku sveta; Velika Britanija se prema svojim parlamentarnim institucijama odnosila kao prema nečemu što nema nikakve veze s drugim zemljama. Amerika je čvrsto verovala da će širenje demokratije obezbediti mir, odnosno da je to jedini način za postizanje trajnog mira. Velika Britanija je možda pokazivala veću sklonost prema unutrašnjem uređenju nekih zemalja, ali nikada nije bila spremna da zbog toga sebe dovede u opasnost.

Godine 1848, Palmerston je britanske istorijske sumnje u vezi s ukidanjem monarhije u Francuskoj i eventualnom pojavom nekog novog Bonaparte, podredio ovom praktičnom pravilu britanske politike: „Engleska deluje u skladu s nepromenljivim načelom da kao predstavnika svake zemlje prihvati onoga koga ta zemlja smišljeno odabere“.⁴⁰

Palmerston je skoro trideset godina bio glavni kreator britanske spoljne politike. Analizirajući njegov pragmatizam, Meternih je 1841. godine ispoljio cinično divljenje:

...Šta želi lord Palmerston? On želi da Francuska oseti moć Engleske i zato joj pokazuje da će se egipatsko pitanje rešiti samo u skladu s njegovim željama, dok Francuska neće imati pravo da se u to upliće. On želi da dvema germanskim silama pokaže da mu nisu potrebne, da je Engleskoj dovoljna ruska pomoć. On želi da obuzda Rusiju i da je upregne u svoja kola, time što će je stalno zastrašivati mogućnošću da se ponovo približi Francuskoj.⁴¹

Ovo nije bilo netačno viđenje onoga što je Velika Britanija podrazumevala pod ravnotežom snaga. Ona je, konačno, zahvaljujući tome uspela da preživi čitav vek, a da samo jednom ude u relativno kratak rat s nekom drugom velikom silom. Mada to u vreme izbijanja Krimskog rata nije bila ničija namera, upravo je on srušio poredak čije je temelje Meternih veoma brižljivo postavio na Bečkom kongresu. Međusobno udaljavanje trojice „istočnih“ monarha, isključilo je iz evropske diplomatije element umerenosti. Usledilo je petnaest burnih godina pre nego što je uspostavljena nova, mnogo manje stabilna ravnoteža.

NAPOMENE

1. Sir Thomas Overbury, „Observations on His Travels“; *Stuart Tracts 1603-1693*, priređivač C. H. Firth (Constable, London, 1903), str. 227; citat iz: Martin Wight, *Power Politics* (Holmes and Meier, Njujork, 1978), str. 173.
2. Memorandum lorda Kasleja, 12. avgust 1815; C. K. Webster, urednik, *British Diplomacy, 1813-1815* (G. Bell and Sons, London, 1921), str. 361-362.
3. Taljeran; Harold Nicolson, *The Congress of Vienna* (Harcourt Brace Jovanovich, broširano, Njujork/San Dijego/London, 1974), str. 155.
4. Wilhelm Schwarz, *Die Heilige Allianz* (Stuttgart, 1935), str. 52 i dalje.
5. Asa Briggs, *The Age of Improvement 1783-1867* (Longmans, London, 1959), str. 345.
6. Klemens Metternich, *Aus Metternichs Nachgelassenen Papieren*, I-VIII, priredio Alfons von Klinkowstroem (Beč, 1880), VIII, str. 557 i dalje.
7. Materijal na ovim stranama zasniva se na autorovoj knjizi *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822* (Houghton Mifflin, 1973 Sentry Edition, Boston).
8. *Ibid.*, str. 321.
9. Wilhelm Oncken, *Österreich und Preussen im Befreiungskriege*, I-II, (Berlin, 1880), II, str. 630 i dalje.
10. Metternich, *Nachgelassenen Papieren*, VIII, str. 365.
11. Oncken, *Österreich und Preussen*, I, str. 439 i dalje.
12. Metternich, *Nachgelassenen Papieren*, I, str. 316 i dalje.

13. Nicholas Mikhailovitch, *Les Rapports Diplomatiques du Leibzeltern* (Sankt Peterburg, 1915), str. 37 i dalje.
14. Schwarz, *Die Heilige Allianz*, str. 234.
15. Alfred Stern, *Geschichte Europas seit den Vetrügen von 1815 bis zum Frankfurter Frieden von 1871*, I-X (Minhen-Berlin, 1913-1924), I, str. 298.
16. Hans Schmalz, *Versuche einer Gesamteuropäischen Organisation, 1815-20* (Bern, 1940), str. 66.
17. Poverljiv izvještaj lorda Kasljeja, 5. maj 1820; Sir A. W. Ward i G. P. Gooch, urednici, *The Cambridge History of British Foreign Policy, 1783-1919* (Macmillan, Njujork, 1923), II (1815-66), str. 632.
18. Viscount Castlereagh, *Correspondence, Dispatches and Other Papers*, I-XII, priredio njegov brat, markiz Londonderi (London, 1848-52), XII, str. 394.
19. Sir Charles Webster, *The Foreign Policy of Castlereagh*, I-II (London, 1825. i 1931), II, str. 366.
20. Briggs, *Age of Improvement*, str. 346.
21. Webster, *Foreign Policy of Castlereagh*, II, str. 303 i dalje.
22. Kasljejev poverljivi izvještaj od 5. maja 1820; Ward i Gooch, urednici, *Cambridge History*, II, str. 626-627.
23. Kissinger, *A World Restored*, str. 311.
24. A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe 1848-1918* (Oxford University Press, Oksford, 1965), str. 54.
25. Kanning: R. W. Seton-Watson, *Britain in Europe, 1789-1914* (Cambridge University Press, Kembridž, 1955), str. 74.
26. *Ibid.*
27. Kanningov govor u Plimutu 28. oktobra 1823; *ibid.*, str. 119.
28. Palmerstonovo pismo Klarendonu, 20. jul 1856; Harold Temperley i Lillian M. Penson, *Foundations of British Foreign Policy from Pitt (1792) to Salisbury (1902)* (Cambridge University Press, Kembridž, 1938), str. 88.
29. Ser Edvard Grej; Seton-Watson, *Britain in Europe*, str. 1.
30. Palmerston; Briggs, *Age of Improvement*, str. 352.
31. Palmerstonova depeša br. 6 markizu Klenrikardu (ambasadoru u Petrogradu), 11. januar 1841; Temperley i Penson, *Foundations of Foreign Policy*, str. 136.
32. *Ibid.*, str. 137.
33. Gledstonovo pismo kraljici Viktoriji, 17. april 1869; Harold Nicolson, *Diplomacy* (Oxford University Press, London, 1963), str. 137.
34. Palmerston; Briggs, *Age of Improvement*, str. 357.
35. Dizraelijevo obraćanje Donjem domu, 1. avgust 1870; *Parliamentary Debates* (Hansard), 3/SSII (Cornelius Buck, London, 1870), stubac 1289.
36. Palmerstonovo obraćanje Donjem domu, 21. jul 1849; Temperley i Penson, *Foundations of Foreign Policy*, str. 173.
37. Palmerston; Briggs, *Age of Improvement*, str. 353.
38. Klarendonovo obraćanje Gornjem domu, 31. mart 1854; Seton-Watson, *Britain in Europe*, str. 327.
39. Palmerstonovo obraćanje Donjem domu, 21. jul 1849; Temperley i Penson, *Foundations of Foreign Policy*, str. 176.
40. Joel H. Wiener, urednik, *Great Britain: Foreign Policy and the Span of Empire 1689-1971* (Chelsea House u saradnji s McGraw-Hill, Njujork/London, 1972), str. 404.
41. Meternih, 30. jun 1841; Seton-Watson, *Britain in Europe*, str. 221.

II MEЂУНАРОДНИ OДНОСИ – ИСТОРИЈСКИ ОКВИР

5. „Suparništvo i odnosi velikih sila”, u Čarls V. Kegli, Judžin R. Vitkof, *Svetska politika, Trend i Transformacija*, CSES/Diplomatska akademija, Beograd, 2006, str. 169-204.

GLAVA 4

Suparništvo i odnosi velikih sila

Predmeti i teme

- Težnja ka hegemoniji velikih sila
Teorija dugih ciklusa
Teorija hegemonističke stabilnosti
Teorija hegemonističke stabilnosti
- Uzroci i posledice Prvog svetskog rata
Strukturalizam
Racionalan izbor i odnosi između velikih sila
- Uzroci i posledice Drugog svetskog rata
- Uzroci i posledice hladnog rata
- Budućnost politike velikih sila: hladni mir?

Sporno pitanje Da li je ideologija bila osnovni uzrok sukoba između Istoka i Zapada?

Sporno pitanje Da li je vojno obuzdavanje bilo neophodno?

Sporno pitanje Zašto je hladni rat mirno okončan?

Najtrajniji doprinos Amerike svetskoj politici jeste u tome što se ona ne ponaša kao druge velike sile kroz istoriju, koje su po pravilu koristile silu da nametnu svoju volju. To je izuzetno značajno nasleđe. Ako ono bude napušteno u korist hegemonije – opsesivne politike sile, Amerika će izgubiti svoju posebnost i postaće samo najveći dasa u kraju.

Džonatan Klark, britanski diplomata, 2001.

Sjedinjene Američke Države opisuju kao diva koji je opkoračio svet. Kada se bliže pogleda, vidi se da se dominacija SAD razlikuje od jedne do druge oblasti i da mnogi odnosi međuzavisnosti idu u oba smera. ... Na duži rok, možemo očekivati da sama globalizacija proširi tehničke i ekonomske mogućnosti i time smanji obim američke dominacije.

Džozef Naj, bivši državni podsekretar SAD, 2002.

Ko je broj jedan? Ko prednjači u trci za vodstvo? Kakve posledice po budućnost može izazvati eventualno ugrožavanje vodećeg položaja najjačeg?

Takva pitanja obično postavljaju ljubitelji sporta kada dode do pomeranja vodećih timova na tabeli nakon nedeljnih utakmica. Svetski lideri takođe prihvataju ono što je nekadašnji američki državni sekretar Din Rask nazvao „stadionski pristup diplomatiji“. I mnogi ljudi širom sveta po pravilu vrše poređenja zemalja, pitajući koje su države najveće, najjače, najbogatije i vojno najsnažnije i ocenjujući koje su države u usponu a koje u padu u odnosu na druge. Pri takvom rangiranju obe grupe posmatraju svetsku politiku kroz objektiv realizma. Oni vide svet konkurenata, sa pobednicima i poraženima u prastaraj borbi za prevlast. A najpažljivije posmatraju promenljiv poredak na samom vrhu svetske hijerarhije moći – suparništvo i borbu između „velikih sila“. Pored toga, oni ovaj sukob zamišljaju kao neprestan. To objašnjava čuvena ciklična teorija istorije Arnolda Tojnbija (Arnold J. Toynbee, 1954): „Najizrazitiji akcenat u jednoličnom nizu događaja koji se stalno ponavljaju jeste izbijanje velikog rata u kome jedna sila koja je isprednjačila u odnosu na svoje suparnike izvede tako opasan pokušaj osvajanja svetske dominacije da izazove stvaranje protivničke koalicije svih drugih sila“.

Tojnbijev zaključak je u samom središtu realizma. Polazna tačka za razumevanje svetske politike, tvrdi Hans Morgentau (Morgenthau, 1985), vodeći klasični realni teoretičar posle Drugog svetskog rata, jeste prihvatanje da „celokupna istorija pokazuje da se države aktivne u međunarodnoj politici neprestano pripremaju ili su aktivno uključene

ili se oporavljaju od organizovanog nasilja u obliku rata“. Ciklusi rata i mira obojili su svetsku politiku dvadesetog veka uz izbijanje tri globalna rata. Prvi i Drugi svetski rat vođeni su oružjem i uz krvoproliće; hladni rat je vođen manje razornim sredstvima, ali istim intenzitetom. Svaki od ovih svetskih ratova pokrenuo je krupne preobražaje svetske politike i postavio scenu za tekući XXI vek. U ovom poglavlju istražujemo uzroke i posledice prethodnih sukoba velikih sila i njihove implikacije na budućnost. Razmatrajući njihovo poreklo i uticaj možemo bolje predvideti hoće li se i u dvadeset prvom veku dogoditi da velike sile ne mogu da drže svoje suparništvo pod kontrolom i hoće li svet još jednom iskusiti opasnost izbijanja još jednog svetskog rata.

TEŽNJA KA HEGEMONIJI VELIKIH SILA

Rat između velikih sila nije karakterističan samo za XX vek. Promene ravnoteže sila tokom proteklih pet stotina godina redovno su prethodile izbijanju rata (vidi Glavu 11). Iz tog razloga, odnos između uspona i pada velikih sila i globalne nestabilnosti je ključno pitanje teorija svetske politike.

Jedno gledište, **teorija dugih ciklusa**, nastoji da objasni zašto su se tokom prethodnih pet vekova periodi rata smenjivali sa periodima mira, uz promenu ciklusa koja se obično događala istovremeno sa promenama u relativnoj moći glavnih država (vidi: Modelski and Thompson, 1999). Tokom ovog dugog ciklusa, svaki globalni rat vodio je do pojave pobedničkog **hegemon**a, dominantnog globalnog lidera sposobnog da diktira pravila prema kojima će se upravljati međunarodni politički i ekonomski odnosi (vidi: Nye, 2001). Sa sticanjem moći bez premca, hegemon menja postojeći sistem stvaranjem i nametanjem pravila kojima čuva sopstvenu dominantnu poziciju, demonstrirajući silu da bi očuvao poredak u globalnom sistemu u svoju korist.

teorija dugih ciklusa

Teorija koja se bavi usponom i padom vodećih svetskih sila kao centralnim političkim procesom savremenog svetskog sistema.

hegemon

Pojedinačna, izuzetno moćna država koja vrši nadmoćan uticaj na globalni sistem.

Hegemonija po pravilu nameće vanredne obaveze svetskom vođi, koji mora da snosi troškove održavanja ekonomskog i političkog poretka, uz istovremenu zaštitu svog položaja i očuvanje svoje imperije.

Vremenom, kako teret globalne odgovornosti uzima svoj danak, javlja ju se novi suparnici da ugroze sve ranjivijeg svetskog lidera. Istorijski, ova borba za moć je stvorila preduslove za još jedan svetski rat, odlazak jednog hegemonu i uspon drugog.

Tabela 4.1

Evolucija borbe velikih sila za svetsko vodstvo, 1495–2025.

<i>Period</i>	<i>Nadmoćna država(e) pretendent na hegemoniju</i>	<i>Ostale sile koje se suprotstavljaju dominaciji</i>	<i>Globalni rat</i>	<i>Novi poredak posle globalnog rata</i>
1495-1540	Portugalija	Španija, Valoa, Francuska, Burgonja, Engleska, Venecija	Italijanski ratovi i ratovi u Indijskom okeanu 1494-1517.	Tordesiljaski ugovor, 1517.
1560-1609.	Španija	Holandija, Francuska, Engleska	Špansko-holandski ratovi, 1580-1608	Primirje iz 1609; osnivanje Evangelističke unije i Katoličke lige
1610-1648.	Sveto rimsko carstvo (Habsburška dinastija u Španiji i Austrougarskoj)	Promenljive ad hoc koalicije pretežno protestantskih država (Švedska, Holandija) i nemačke kneževine kao i katolička Francuska protiv ostataka papske vlasti	Tridesetogodišnji rat, 1618-1648.	Vestfalski mir, 1648.
1650-1713.	Francuska (Luj XIV)	Ujedinjene provincije, Engleska, Habsburška monarhija, Španija, glavne nemačke države, Rusija	Ratovi velike alijanse, 1688-1713.	Utrechtski mir, 1713.

<i>Period</i>	<i>Nadmoćna država(e) pretendent na hegemoniju</i>	<i>Ostale sile koje se suprotstavljaju dominaciji</i>	<i>Globalni rat</i>	<i>Novi poredak posle globalnog rata</i>
1792-1815.	Francuska (Napoleon)	Velika Britanija, Pruska, Austrija, Rusija	Napoleonovi ratovi, 1792-1815.	Bečki kongres i Evropski pakt, 1815.
1871-1914.	Nemačka, Austrougarska, Turska	Velika Britanija, Francuska, Rusija, Sjedinjene Države	Prvi svetski rat, 1914-1918.	Versajski sporazum, kojim je stvorena Liga naroda, 1919.
1933-1945.	Nemačka, Japan, Italija	Velika Britanija, Francuska, Sovjetski savez, Sjedinjene Države	Drugi svetski rat, 1939-1945.	Breton-Vuds, 1944; Ujedinjene nacije, 1945; Potsdam, 1945.
1945-2010.	Sjedinjene Države, Sovjetski Savez	Velika Britanija, Francuska, Kina, Japan	Hladni rat, 1945-1991.	NATO/Partnerstvo za mir, 1995; Svetska trgovinska organizacija, 1995.
2010-2025.	Sjedinjene Države	Kina, Evropska unija, Japan, Rusija	Hladni mir ili hegemonistički rat, 2010-2025?	Novi bezbednosni režim da bi se očuvao svetski poredak?

Teorija dugih ciklusa takode skreće pažnju na činjenicu da je svetska politika obično bila transformisana izbijanjem velikog, opšteg rata. „Tek posle takvog potpunog sloma međunarodna situacija bi postajala dovoljno fluidna da navede vođe i javnost dominantnih nacija da se ozbiljno ujedine oko zadatka reorganizovanja međunarodnog društva kako bi se izbeglo ponavljanje užasnih događaja iz nedavne pro-

šlosti" (Falk, 1970). Tabela 4.1 sumira 500 godina cikličnog uspona i pada velikih sila, njihovih globalnih ratova i njihovih potonjih napora da ponovo uspostave red.

Osnovna teza teorije dugih ciklusa je neverovatno jednostavna i iz tog razloga nije lišena kritika. Moraju li se velike sile uzdizati i padati kao po zakonu zemljine teže – da ono što ode naviše mora sići? Ima nešto uznemirujuće determinističko u tvrdnji koja podrazumeva da je svetska sudbina van uticaja političara. Osnovne hipoteze je teško potvrditi. Teorije dugih ciklusa se ne slažu po pitanju da li ekonomski, vojni ili domaći činoci takođe proizvode te cikluse, niti o njihovom komparativnom uticaju na razne istorijske epohe. Ipak, teorija dugih ciklusa otvara pitanja o tome može li se ovaj ukorenjeni ciklus prekinuti. Ona takođe poziva na kritičko razmatranje **teorije hegemonističke stabilnosti**. Ta teorija pretpostavlja da je za stabilan svetski poredak potreban dominantan svetski lider koji bi kažnjavao agresore koji ugrožavaju status kvo i sprečavao da eksplozivna konkurencija **dugotrajnih suparništava** između konkurentskih velikih sila eskalira u veliki sistemski rat. Mnoge velike sile su postale umešane u dugogodišnje borbe „da bi okupirale istu teritoriju, kontrolisale isto tržište ili monopolisale zajedničke položaje uticaja i u okviru tog procesa one su postale konkurenti za postizanje tih ciljeva“ (Thompson, 1999b). Stalni sukobi između Britanije i Francuske (1066–1904), Francuske i Nemačke (1815–1955) i Sjedinjenih Država i Japana (1905–1945) su primeri dugotrajnih suparništava koja su tokom istorije dovela do značajnih međudržavnih konflikata. Teorija dugih ciklusa i teorija hegemonističke stabilnosti nam omogućuju da sagledamo dinamiku suparništva između velikih sila „iz aspekta sadašnjosti, budućnosti i prošlosti ... kako bismo bolje razumeli sve druge stvari koje se događaju u međunarodnim odnosima“ (Thompson, 1999b). U tom cilju, u ovom poglavlju istražujemo tri velika rata između velikih sila u dvadesetom veku i pouke za dvadeset prvi vek na koje nam taj nesputani rivalitet ukazuje.

teorija hegemonističke stabilnosti

Skup teorija koji tvrdi da je uspostavljanje hegemonije za globalnu dominaciju od strane jedne jedine velike sile neophodan uslov za globalni red u privrednim transakcijama i međunarodnoj vojnoj bezbednosti.

dugotrajno suparništvo

Dugogodišnja konkurencija između velikih sila ili parova drugih zemalja čiji neprestano sukobljeni interesi često dovode do rata.

PRVI SVETSKI RAT

Prvi svetski rat buknuo je na svetskoj pozornici kada je srpski nacionalista, u težnji da oslobodi svoj narod od austrijske vlasti, ubio nadvojvodu Ferdinanda, naslednika habsburškog prestola Austrougarske monarhije, juna 1914. godine u Sarajevu (u istom području na koje je bila usmerena NATO intervencija u Jugoslaviji 1999. godine). Ovaj atentat je u naredna dva meseca pokrenuo niz poteza i kontrapoteza od strane država i carstava nepoverljivih u namere drugih, čime je razoren svetski mir.

Još pre atentata formirane su dva neprijateljska saveza, kojima su Nemačka, Austrougarska i Otomansko carstvo suprotstavljeni Francuskoj, Britaniji i Rusiji. Strateški izbori dve alijanse kulminirali su Prvim svetskim ratom. Tokom prvog velikog evropskog rata u prošlom veku skoro deset miliona ljudi je umrlo, tri carstva su se raspala, stvorene su nove države, počelo je sedam decenija komunističke vladavine u Rusiji, a svetska geopolitička mapa je nanovo iscrtana na način koji je otvorio put usponu Adolfa Hitlera u nacističkoj Nemačkoj.

Uzroci Prvog svetskog rata

Kako se može objasniti tako katastrofalan rat? Mnogostruki odgovori teže ka strukturnim objašnjenjima, prema kojima je Prvi svetski rat bio nenameran, a ne proizvod nečijeg detaljnog plana. To je bio rat do koga je dovela neizvesnost i okolnosti van uticaja učesnika, a koje ljudi nisu ni želeli ni očekivali. Neki istoričari revizionisti, koristeći **nečinjenično rezonovanje** (Ferguson, 1999) smatraju da nema govora o tome da se Prvi svetski rat (i ostali ratovi između velikih sila) nisu mogli izbeći. Jedan je Prvi svetski rat nazvao „tragičnim i nepotrebnim sukobom ... jer da se mogao čuti glas obazrivosti i zajedničke dobre volje, tok događaja koji je doveo do njegovog izbijanja mogao je biti prekinut u bilo kom momentu tokom pet nedelja od krize koje su prethodile prvom oružanom sukobu“ (Keegan, 1999).

nečinjenično rezonovanje

Nagađanja o istorijskim događajima i kretanjima koja postavljaju pitanje kako bi se svet mogao izmeniti da nisu donete određene ključne spoljnostopolitičke odluke ili da su preovladali drugačiji uslovi.

Strukturalizam. Strukturalizam, neorealna teorija, posmatra promenljiv raspored moći unutar globalnog sistema kao primarni čini-lac koji određuje ponašanje država. Raspored moći određuje hoće li se obrazovati koalicije i hoće li preovladati mir. Mnogi istoričari smatraju strukturno tumačenje na **globalnom nivou analize** ubedljivim, jer je uoči Prvog svetskog rata ponovno naoružavanje velikih sila kao i stvaranje njihovih saveza i kontrsaveza (Trojni savez Nemačke, Austrougarske i Italije, zaključen 1882. i obnovljen 1902. godine, kao i Entente Cordiale – „srdačni sporazum“ – između Britanije i Francuske, osnovana 1904) stvorilo pokretačku silu koja je, zajedno sa pritiscima nastalim zbog mobilizacije armija i trke u naoružanju povukla evropske držav-nike u pravcu rata (Tuchman, 1962).

strukturalizam

Teorija po kojoj se ponašanje država formira prvenstveno pod uticajem promena svojstava globalnog sistema umesto delovanjem pojedinačnih šefova država ili promenama unutrašnjih karakteristika država.

globalni nivo analize

Analitički pristup svetskoj politici koji naglašava uticaj svetskih uslova na ponašanje država, međuvladinih organizacija, nevladinih organizacija i drugih međunarodnih aktera.

Jedan srodni element u strukturalističkom objašnjenju usredsređuje se na 19. vek, kada je Britanija dominirala svetskom politikom. Ova ostrvska zemlja, izolovana od kontinentalnih pitanja temperamen-tom, tradicijom i geografijom, imala je takvu pomorsku silu zahvaljujući kojoj je imala komandu nad svetskim pomorskim putevima i kontrolu nad ogromnom imperijom koja se protezala od Sredozemnog mora do jugoistočne Azije. Ta dominacija doprinela je odvrćanju agresije. Međutim, Nemačka je rešila da ugrozi britansku moć.

Posle ujedinjenja 1871. godine, Nemačka je napredovala i koristila svoje sve veće bogatstvo za stvaranje snažne vojske i mornarice. Sa snagom se javila i ambicija i odbojnost prema britanskoj premoći. Kao vodeća vojna i industrijska sila na evropskom kontinentu, Nemačka je težila da se bori za međunarodni položaj i status. To je proklamovao i kaiser Vilhelm II 1898. rekavši da Nemačka „ima velike zadatke van uskib granica stare Evrope“. S usponom Nemačke, **ravno-**

teža sile se pomerala kako su njena sve veća snaga i globalne aspiracije menjale evropski geopolitički pej-saž.

ravnoteža sile

Teorija po kojoj će se mir i stabilnost najverovatnije održati kada je vojna sila raspoređena tako da nijedna sila niti blok ne mogu domini-rati drugima.

Međutim, Nemačka nije bila jedina novonastala sila pri prelasku u 20. vek. Rusija se takode širila i postajala pretnja Nemačkoj. Opadajuća moć Austrougarske monarhije, jedinog saveznika Nemačke, povećala je strah Nemačke od Rusije, kao što se vidi iz njene ekstremne reakcije na ubistvo nadvojvode Ferdinanda. Bojeći se nepovoljnog preokreta u ravnoteži snaga u slučaju dugotrajnog rata, Nemačka je postala uverena da je kratkotrajan, lokalizovan i pohađnički rat moguć. Shodno tome, pošto su prednosti izgledale nedvosmislene, Nemačka je Austrougarskoj dala odrešene ruke da slomi Srbiju, što se pokazalo ozbiljnim promašajem u proceni.

Nemačkim imperijalnim vladarima rizik vezan za davanje takve slobode delovanja imao je smisla iz aspekta očuvanja Austrougarske monarhije. Njen raspad ostavio bi Nemačku izolovanu, bez saveznika. Nažalost po Nemačku, njena garancija je izazvala neočekivanu reakciju Francuske i Rusije. Dve sile su se ujedinile u odbrani Slovena. Britanija je tada napustila svoju tradicionalnu „sajnu izolaciju“ i pridružila se Francuskoj i Rusiji u Trojnoj antanti suprotstavljenoj Nemačkoj i njenim saveznicima Centralnim silama. Neposredan cilj bio je da se odbrani neutralnost Belgije. Rat se kasnije proširio preko okeana i aprila 1917. Sjedinjene Države, u odgovoru na nemački podmornički rat, ušle su u sukob. Po prvi put u istoriji rat je zaista poprimio svetske razmere.

Ova lančana reakcija i brzina eskalacije koja je dovela do Prvog svetskog rata odgovarali su tumačenju da to nije bio „nameran“ rat. Jednostavno rečeno, evropske vode nisu imale punu kontrolu nad sopstvenom sudbinom. Ipak, istoričari se pitaju zašto su tako pogrešili u procenama. Da li jednostavno nisu uspeali da razaznaju svoj prvenstveni interes da bi uspešno upravljali krizom? Ako je to tačno, da li je do toga došlo zato što su im njihovi savezi dali lažno osećanje sigurnosti, sprečavajući ih da vide opasnost i uvlačeći ih u sukob koji nije bio deo ničijeg plana?

Racionalni izbor. Teorija racionalnog izbora pruža drugačije tumačenje Prvog svetskog rata. Prema njoj, postavljenoj na **individualni nivo analize**, izbijanje rata bilo je rezultat želje nemačke elite da se ratom sa Francuskom i Rusijom ojača položaj Nemačke na kontinentu, potvrdi njen status kao svetske sile kao i da se odvrti pažnja domaće javnosti od unutrašnjih problema (Kaiser, 1990). Smatra se da su ljudi okupljeni u Carskoj palati u Berlinu gurnuli Evropu u propast.

individualni nivo analize

Analitički pristup proučavanju svetske politike koji naglašava psihološko i perceptivno poreklo spoljnopolitičkog ponašanja međunarodnih učesnika, sa posebnim naglaskom na vodama.

Ako je model **racionalnog izbora** pri odlučivanju (vidi Glavu 3) ponudio tačno tumačenje, onda je Prvi svetski rat najbolje posmatrati kao posledicu smišljene težnje suparničkih velikih sila da se međusobno bore za globalnu premoć, što je poriv koji realisti smatraju za „gvozdeno pravilo istorije“. Ono je rezultat „pokušaja Nemačke da obezbedi svoj položaj pre nego što se sve snažnija Rusija izjednači sa Nemačkom (a u Nemačkoj se očekivalo da će se to dogoditi do 1917. godine)“ (Levy, 1998b).

racionalan izbor

Teorija po kojoj donosioci odluka prave izbor na osnovu onoga što smatraju da je u najboljem interesu za njih i njihove zemlje, na osnovu svojih očekivanja o relativnoj koristi alternativnih rešenja za postizanje ciljeva. Ovaj model, koji se još naziva i „teorija očekivane koristi“, potiče iz realnih teorija.

Kao što sugerišu ova oprečna tumačenja, uzroci Prvog svetskog rata i dalje su pod znakom pitanja. Strukturalna objašnjenja, koja naglašavaju globalnu raspodelu moći i objašnjenja racionalnog izbora, koja pažnju usmeravaju na kalkulacije i ciljeve određenih vođa, delimično nam pomažu da razumemo niz događaja koji su doveli do prvog pravog globalnog rata. Međutim, moramo razmotriti i dodatne činioce koji su, zajedno sa ovim uzrocima, doveli do izbijanja prvog svetskog rata u istoriji.

Ostala tumačenja. Na **državnom nivou analize** neki istoričari tvrde da su domaći činioci unutar zemalja bili značajni uzroci. Mnogi naročito smatraju da je bujanje **nacionalizma**, posebno u jugoistočnoj Evropi, stvorilo klimu mišljenja koja je učinila rat verovatnim. Različite grupe počele su da veličaju sopstvenu zemlju u odnosu na sve ostale. Intenziviranje nacionalističkih osećanja potpirilo je dugo potiskivane etničke i nacionalne mržnje, što je dodatno opteretilo sposobnost evropskih državnika da izbegnu rat.

državni nivo analize

Analitički pristup proučavanju svetske politike koji naglasak stavlja na to kako unutrašnja svojstva država objašnjavaju njihovo spoljnopolitičko ponašanje.

nacionalizam

Mentalni stav koji veliča određenu državu i nacionalnu grupu koja u njoj živi i koji državni interes smatra za najvišu vrednost.

Nemci i Rusi bili su takođe vođeni snažnim nacionalizmom, nekritički strastvenom, patriotskom ljubavlju za zemlju, što ih je takođe navelo na krupne greške u procenama. Nemačka neosetljivost za osećanja drugih sprečila ju je da shvati „snagu ruskog ponosa, njihov strah da ne budu poniženi ako dopuste Nemcima i Austrijancima da unište njihovog malog šticenika – Srbiju, kao i intenzitet besa Rusa zbog prepredenog načina na koji su Nemci i Austrijanci na prevaru preduzeli svoju agresiju“ (White, 1990).

Uprkos ovim nacionalnim strastima, Prvi svetski rat se verovatno ne bi dogodio da nije bilo anglo-nemačkog trgovačkog suparništva, francusko-ruskog savezništva i, pre svega, formiranja dve zamršene alijanse. „Izbijanje Prvog svetskog rata ne može se zamisliti bez prisustva Trojne antante, koja je postojala kao savez ideološki različitih vlada“ ujedinjujući Britaniju, Francusku i Rusiju (Midlarsky, 1988). Shodno tome, podela multipolarnog sistema ravnoteže sile koja je sve veći broj velikih suparničkih sila privukao u **bipolarne** koalicije – i odsustvo hegemonu koji bi održavao red – možda je učinilo rat neizbežnim, mada su „političke vođe svake od velikih sila ... više volele mirno razrešenje“ svojih nesuglasica (Levy, 1990–91).

bipolarizam

Međunarodni sistem sa dva dominantna centra moći.

Posledice Prvog svetskog rata

Prvi svetski rat je uništio život i imovinu i promenio izgled Evrope (vidi Kartu 4.1). Njegovim završetkom tri carstva – austrougarsko, rusko i otomansko (tursko) – su propala, dok su na njihovim teritorijama formirane nezavisne države Poljska, Čehoslovačka i Jugoslavija. Pored toga, stvorene su države Finska, Estonija, Letonija i Litvanija. Rat je takode doprineo svrgavanju ruskog cara 1917. godine od strane boljševika. Pojava komunizma pod vodstvom Vladimira Lenjina dovela je do promene vlasti i ideologije čije će se posledice osećati narednih sedamdeset godina.

Uprkos visoke cene, koalicija sastavljena od Britanije, Francuske, Rusije i (kasnije) Sjedinjenih Država i Italije pobedila je opasnost dominacije koju su predstavljale centralne sile (Nemačka, Austrougarska, Turska i njihovi saveznici). Pored toga, rat je stvorio uslove za odlučnu akciju na izgradnji novog globalnog sistema koji bi mogao sprečiti još jedan rat.

Za većinu Evropljana Veliki rat je bio izvor razočaranja. ... Kada je sve bilo gotovo, malo ih je ostalo koje je trebalo uveravati da takav rat ne bi smeo nikada više da se ponovi. Među običnim stanovništvom postojalo je jako uverenje da ovog puta strane moraju da planiraju mir koji ne samo da treba da okonča rat, nego mir koji može promeniti stavove i izgraditi novi tip međunarodnog poretka. ...

Po prvi put u istoriji, i široke narodne mase i mirotvorci su bili uvereni da je rat bio centralni problem međunarodnih odnosa. Prethodno su problem predstavljali hegemonija, agresivne akcije određenih država ili revolucije. Mirotvorci su 1648, 1713. i 1815. pokušali da reše probleme prošlosti i da stvore poredak koji bi sprečio njihovo ponovno pojavljivanje. Ali 1919. očekivanja su bila veća. Uzroci rata su bili manje značajni nego rat sam po sebi. Postojala je potreba da se više gleda u budućnost nego u prošlost. Problem nije bio samo uspostavljanje mira, nego i stvaranje miroljubivog međunarodnog poretka koji bi uspešno rešavao sve međunarodne sukobe u budućnosti. (Holsti 1991, 175–176; 208–209)

Prvi svetski rat izazvao je odbojnost prema ratu i teorijama **realizma** koje su opravdavale nadmetanje velikih sila, trku u naoružanju, tajna savezništva i politiku ravnoteže sile. Smrtonosna cena ovog rata navela je mirotvorce okupljene u Versajskom dvorcu nadomak Pariza da dovedu u pitanje realpolitičke pretpostavke o pravilima državni-

štva. Oni su umesto toga nastojali da obezbede zaštitu od pretnje još jednog svetskog rata i globalne dominacije putem reformisanog programa baziranog na **liberalnoj teoriji** koja je težila da ostvari političku i ekonomsku saradnju među velikih silama.

realizam

Škola misli koja tvrdi da pošto je suparništvo među državama prirodno, države treba da se pripremaju za rat da bi ga izbegle.

liberalna teorija

Škola misli koja zastupa tezu da je napredak u oblasti mira moguć putem institucionalnih reformi koje međunarodnu anarhiju drže pod kontrolom.

Dve decenije posle Prvog svetskog rata predstavljale su vrhunac liberalnog idealizma. Ta liberalna filozofija dobila je svoj izraz u govoru Vudroa Vilsona „Četrnaest tačaka“, stvaranju Lige naroda, Ugovoru pet sila (čiji su potpisnici bili Japan, Britanija, Francuska, Italija i Sjedinjene Države na vašingtonskoj pomorskoj konferenciji februara 1922. godine, koja je postavila gornje granice na izgradnju i modernizaciju velikih ratnih brodova), **Brijan-Kelogovom paktu** (koji je 1928. godine, zakonski zabranio rat kao instrument spoljne politike), Ugovoru četiri sile (kojim su se Japan, Francuska, Britanija i Sjedinjene Države obavezale da neće napadati kolonije potpisnica), kao i Ugovoru devet sila (kojim je Kina izuzeta od daljeg širenja imperijalizma velikih sila). Ipak, predlozi liberalnih idealista nisu uspeali da spreče ponovno izbijanje suparništva velikih sila. Još jedan svetski rat koji je izazvao transformaciju sistema bio je na vidiku.

Brijan-Kelogov pakt

Multilateralni sporazum potpisan 1928. godine, kojim je rat kao način za rešavanje međudržavnih sukoba proglašen za nezakonit.

DRUGI SVETSKI RAT

Mada je izgubila Prvi svetski rat, Nemačka nije izgubila želju da stekne položaj i uticaj u svetu. Naprotiv, nemačke težnje su čak intenzivirane. Tako su sazreli uslovi za drugi rat velikih sila u dvadesetom veku, jer je Nemačka ponovo odabrala kurs agresije.

Globalan po obimu, Drugi svetski rat je bio borba za moć po modelu realista. On je suprotstavio fašističku koaliciju koja je težila nadmoći u svetu – trojku Osovine koju su činile Nemačka, Japan i Italija – neočekivanom „velikom savezu“ četiri velike sile koje su se ujedinile u prkos svojih nepomirljivih ideologija – komunizma u slučaju Sovjetskog Saveza i demokratskog kapitalizma u slučaju Britanije, Francuske i Sjedinjenih Država.

Sudbina sveta zavisila je od ishoda ovog velikog napora da se suprotstavi pretnji sila Osovine da pokore svet i da se uspostavi ravnoteža sile. Sile saveznice postigle su uspeh u šestogodišnjem teškom iskušenju, ali uz užasnu cenu: svakog dana ginulo je 23.000 ljudi, tako da je rat koštao života 53 miliona ljudi širom sveta (opis akcija koje su „pozivale tako mnogo ljudi da plate najvišu cenu za pobedu“, kako bi se sprečili nemački i japanski režimi „zasnovani na rasnoj nadmoći, ropstvu i genocidu“ da nametnu svoje vrednosti ostatku čovečanstva može se naći u: Murray and Millett, 2000).

Uzroci Drugog svetskog rata

Nekoliko je faktora oživelo hegemonističke ambicije Nemačke. Na domaćem planu, nemački nacionalizam potpirio je latentan **iredentizam** i pružio opravdanje za širenje nemačkih granica da bi se povratile provincije izgubljene u ranijim ratovima ali i da bi se obuhvatili Nemci koji žive u Austriji, Čehoslovačkoj i Poljskoj. Uspon **fašizma** – ideologije nacističkog režima, koja propagira rasizam, zastavu, otadžbinu, nacionalizam i imperijalizam – oživio je ove obnovljene imperijalističke težnje i zagovarao najekstremniju verziju realizma, **machtpolitik** (politiku sile), da bi opravdao nasilno širenje nemačke države i drugih sila Osovine u savezništvu sa Nemačkom. „Sve za državu, ništa van države, ništa iznad države“ bila je parola kojom je italijanski diktator Benito Musolini formulisao svoje shvatanje fašističke političke filozofije u definiciji koja je obuhvatila eks-

tremnu realnu tezu da je država najviša – da ima pravo da silom upravlja svakom dimenzijom ljudskog života.

iredentizam

Nastojanje etnonacionalne grupe da silom povрати kontrolu nad teritorijom tako da postojeće državne granice više ne dele grupu.

fašizam

Krajnje desničarska ideologija koja se zalaže za ekstremni nacionalizam i uspostavljanje autoritarnog društva zasnovanog na jednopartijskom sistemu sa diktatorskim vodstvom.

machtpolitik

Nemačka realna filozofija upravljanja državom koja ekspanziju državne moći i teritorije upotrebom oružane sile smatra za legitiman cilj.

Nemačkoj su takode bili mrski kazneni uslovi koje su nametnuli pobednici u Prvom svetskom ratu (Francuska, Velika Britanija, Italija, Japan i Sjedinjene Države). Odražavajući zahteve Francuske, strog Pariski mirovni sporazum (Versajski ugovor) insistirao je na razaranju nemačke vojne sile, gubitku teritorije (kao što je Alzas-Loren, koji je Nemačka prisajedinila nakon Francusko-pruskog rata 1870–1871) i nametanje visokih reparacija da bi se Saveznicima nadoknadila šteta izazvana nemačkim militarizmom. Pored toga, Austrougarska monarhija je rascepkana u podeljene političke jedinice.

Pariski mirovni ugovor nije samo bio kazneni, nego što je još važnije i bolnije – on je sprečio ponovni ulazak Nemačke u međunarodni sistem kao ravnopravnog člana; Nemačkoj nije dozvoljeno članstvo u Ligi naroda sve do 1926. godine. Zbog svoje isključenosti, Nemačka je nastojala da silom povрати svoj status velike sile na koji je smatrala da ima pravo.

Neposredni povodi. Zašto su velike sile pobednice dozvolile ponovno naoružavanje Nemačke? Ključni razlog bio je u tome što se Britanija nadala anglo-američkoj saradnji da bi održala svetski poredak koji je nestao kada su Sjedinjene Države odbacile Versajski mirovni ugovor i povukle se u politiku **izolacionizma**, povlačeći se iz aktivnog međunarodnog angažovanja. Kao rezultat toga, kada je u pitanju odnos prema Nemačkoj, Britanija i Francuska su se borile svaka za

sopstvenu prednost. Dok se Francuska protivila ponovnom prijemu Nemačke kao ravnopravnog člana međunarodne zajednice i želela da spreči njen oporavak, Britanija je, suprotno tome, želela da sačuva novu ravnotežu sile time što je podsticala ponovno naoružavanje Nemačke i oporavak kao protivtežu mogućnosti da Francuska ili Sovjetski Savez dominiraju kontinentalnim delom Evrope.

izolacionizam

Politika povlačenja iz aktivnog učešća sa ostalim učesnicima u svetskim poslovima i umesto toga orijentacija državnih napora na bavljenje unutrašnjim poslovima.

Pristanak na ponovno nemačko naoružavanje i druge militarističke manevre doveo je do politike **popuštanja** ili pacifikovanja potencijalnih agresora putem ustupaka. Adolf Hitler, nemački diktator koji je od sredine 1930-ih upravljao sudbinom Nemačke, obavezao se da neće širiti teritoriju Nemačke silom. On je to obećanje izneverio marta 1938, kada je naterao Austriju u savez sa Nemačkom (*Anschluss*). Ubrzo posle toga zahtevao je aneksiju Sudetske oblasti u Čehoslovačkoj naseljene Nemcima. Strah od dalje nemačke ekspanzije doveo je do Minhenske konferencije septembra 1938, kojoj su prisustvovali Hitler, britanski premijer Nevil Čemberlen i vode iz Francuske i Italije (Čehoslovačka nije bila pozvana). Na osnovu pogrešnog uverenja da će popuštanje zaustaviti dalji nemački ekspanzionizam i dovesti do „mira našeg vremena“, Čemberlen i ostali su pristali na Hitlerove zahteve.

popuštanje

Strategija pravljenja manjih ustupaka agresorskoj državi bez osвете u nadi da će je to zadovoljiti te da neće dalje nasrtati na teritoriju svojih suseda.

Umesto da zadovolji Nemačku, popuštanje je podstaklo njene apetite kao i apetite novoformirane fašističke koalicije Nemačke, Italije i Japana, čiji je cilj bio zbacivanje međunarodnog status kvoa. Japan, razočaran zapadnim liberalizmom i pariskim sporazumom, a trpeći ekonomske posledice Velike krize iz tridesetih godina XX veka, prihvatio je militarizam. U atmosferi da su moćni u pravu, stvorenoj uz pomoć nemačke imperijalističke težnje za nacionalnim širenjem, japanski nacionalisti povelili su svoju zemlju na put imperijalizma i ko-

lonijalizma. Japanska invazija Mandžurije 1931. i same Kine 1937. godine bile su praćene okupacijom Abisinije od strane Italije 1935. i Albanije 1939. godine, a i Nemačka i Italija intervenisale su u Španskom građanskom ratu 1936-1939. godine na strani fašista, predvođenih generalom Franciskom Frankom, dok je Sovjetski Savez podržavao antifašističke snage.

kolonijalizam

Uprava nad nekom oblašću od strane spoljne suverene sile.

Pošto je Nemačka okupirala ostatak Čehoslovačke marta 1939. godine, Britanija i Francuska formirale su savez da bi zaštitile sledeću verovatnu žrtvu – Poljsku. One su takode otvorile pregovore sa Moskvom u nadi da će navesti Sovjetski Savez da se pridruži savezu, ali bez uspeha. Zatim su 23. avgusta 1939. godine Hitler, fašista, i sovjetski diktator Josif Staljin, komunista, zaprepastili svet veću da su potpisali pakt o nenapadanju, obavezujući se da neće jedna drugu napasti. Uveren da sada Britanija i Francuska neće intervenisati, Hitler je napao Poljsku. Britanija i Francuska, poštujući svoju obavezu da štite Poljake, objavile su Nemačkoj rat dva dana kasnije: Drugi svetski rat je počeo.

Rat se brzo širio. Hitler je zatim svoje trupe usmerio na Balkan, Severnu Afriku i na zapad, gde su mehanizovane nemačke jedinice okupirale Norvešku i prošle kroz Dansku, Belgiju, Luksemburg i Holandiju. Nemačka vojska protutnjala je oko linije Mažino, odbrambene barijere na istočnoj granici za koju su Francuzi tvrdili da se ne može probiti; u roku od šest nedelja Francuska se predala, mada su nemačke snage bile brojno slabije od vojske Francuske i njenih saveznika (samo su loša francuska praksa odlučivanja i preterana uverenost u tehniku omogućile uspeh iznenadnog nemačkog napada – vidi: May, 2000). Zabrinjavajuća nemačka pobeda gotovo bez kapi prolivene krvi prinudila je Britaniju da evakuiše gotovo 340.000 pripadnika izviđačkih snaga sa francuskih plaža kod Denkerka. Pariz je osvojen juna 1940. godine. U međuvremenu, da bi sprečio Sjedinjene Države da uzmu učešća u ratu na vidiku, Japan je septembra 1940. godine sklopio Trojni pakt sa Nemačkom i Italijom kojim su se tri sile Osovine obavezale da će jedna drugoj priteći u pomoć u slučaju napada neke od velikih sila koje ne učestvuju u ratu, kao što su Sjedinjene Države.

Narednih meseci nemačko ratno vazduhoplovstvo, Luftwaffe, bombardovalo je Britaniju u nameri da i nju prinudi na predaju. Međutim, umesto invazije na Britaniju, nacističke trupe izvele su iznenadni napad na Sovjetski Savez, Hitlerovog nekadašnjeg saveznika, juna 1941. godine. Sedmog decembra 1941. godine Japan je izveo iznenadni napad na Sjedinjene Države u Perl Harburu. Gotovo istovremeno, Nemačka je takođe objavila rat Sjedinjenim Državama. Neizazvani japanski napad i nemački izazov prekinuli su povučenost i izolacionizam SAD, omogućujući predsedniku Frenklinu Ruzveltu da formira koaliciju sa Britanijom i Sovjetskim Savezom da bi se oduprli fašistima.

Dublji uzroci. Mnogi istoričari smatraju ponovnu pojavu **multi-polarnosti** u raspodeli moći za ključni činilac izbijanja i širenja Drugog svetskog rata. Globalni sistem posle Prvog svetskog rata „stavljen je u rizičan položaj kada su suverene države koje ga čine postale suviše brojne i nejednake snage i mogućnosti, naročito kada se (kao što se dogodilo posle 1919) smanjio broj velikih sila, dok je istovremeno došlo do stvaranja brojnih novih, manjih država“ (Calvocoressi, Wint and Pritchard, 1989). Evropa je 1914. godine imala samo 22 ključne države, ali je njihov broj do 1921. godine skoro udvostručen. U kombinaciji sa ozlojeđenošću Versajskim ugovorom, Oktobarskom revolucijom i usponom fašizma, porast broja država i ponovno oživljavanje nacionalističkog revolta i kriza učinili su „međuratne godine najburlijim periodom u međunarodnim odnosima od Tridesetogodišnjeg rata i ratova tokom Francuske revolucije i Napoleona“ (Holsti, 1991).

multipolarnost

Raspodela svetske moći između tri ili više centara – velikih sila, pri čemu su ostale države svrstane na stranu jednog od suparnika.

Slom međunarodnog ekonomskog sistema tokom tridesetih godina XX veka takođe je doprineo ratu. Velika Britanija se našla nedorašla vodstvu i regulatornoj ulozi koju je igrala u svetskoj **političkoj ekonomiji** pre Prvog svetskog rata. Mada su Sjedinjene Države bile logičan naslednik, njihovo odhijanje da preuzmu vodeću ulogu ubrzalo je rat. „Posle ekonomske krize 1929–1931. godine održana je 1933. svetska Monetarna i ekonomska konferencija, čiji su neuspesi – kojima su kumovale Sjedinjene Države – pojačali sumornu atmosferu, ubrzali nacionalistički **protekcionizam** i podstakli revoluciju“ (Calvocoressi, Wint and Pritchard, 1989). U ovom depresivnom globalnom okruženju, kome su dodatno doprinele sve gore ekonomske

okolnosti u zemlji, Nemačka i Japan su tražile rešenja kroz **imperijalizam** u inostranstvu.

politička ekonomija

Naučna oblast koja se bavi proučavanjem međuzavisnosti politike i ekonomije u međunarodnim odnosima.

protekcionizam

Prepreke spoljnoj trgovini, kao npr. carinske stope i kvote, kojima se štiti domaća industrija od konkurencije kod kupovine proizvoda koje proizvodi domaća industrija.

imperijalizam

Politika širenja državne moći putem osvajanja stranih teritorija.

Neuspeh Lige naroda da organizuje kolektivni odgovor na akte agresije označavao je slabe institucionalne barijere ratu. Kada se Nemačka povukla iz Lige naroda 1933. godine, a zatim i Italija učinila isto 1937, ratni oblaci su se nadvili i Liga naroda je bila nemoćna da ih rasprši.

Invazija Sovjetskog Saveza na neutralnu Finsku 1939. izazvala je javno gnušanje. U konačnom činu odmazde, Liga naroda je izbacila Sovjetski Savez, ali je teret odbrane pao na pleća žrtve. Devedeset hiljada žestoko nezavisnih Finaca dalo je život u pobedničkom Zimskom ratu protiv sovjetskih okupatora, dok je ostatak sveta zaprepasčeno posmatrao.

Na državnom nivou analize, psihološke snage takođe su dovele do Drugog svetskog rata. One su obuhvatile „dominaciju civilnog diskursa militarističkom propagandom koja je pripremala svet za rat“, zatim „veliki talas hipernacionalizma (koji je) zahvatio Evropu (jer je) svaka država učila svoju mitsku istoriju, a omalovažavala istoriju drugih“ i gašenje demokratske vlasti (Van Evera, 1990–1991).

U konačnoj analizi, međutim, ističe se značaj voda. Rat ne bi hio moguć da nije bilo Adolfa Hitlera i njegovih planova da silom osvoji svet. Drugi svetski rat izbio je prvenstveno zbog nemačke agresije. Propagirajući superiornost Nemaca kao „rase gospodara“ i otrovni an-

tisemitizam i antikomunizam, Hitler je odabrao da vodi rat da bi stvorio imperiju za koju je verovao da će jednom za svagda rešiti istorijska nadmetanja i opasnu koegzistenciju velikih sila u Evropi tako što će eliminisati nemačke suparnike.

Opšta vizija hiljadugodišnjeg Rajha bila je ... ogromno prošireno – i sve veće – nemačko jezgro, koje bi zalazilo duboko u Rusiju, sa određenim brojem vazalnih država i regiona, uključujući Francusku, zemlje Beneluksa, Skandinaviju, srednju Evropu i Balkan, a koje bi obezbeđivale resurse i radnu snagu za jezgro. Nemački imperijalizam nije trebalo da ima civilizirajuću ulogu. Naprotiv, niži narodi bi bili naučeni da obavljaju samo manuelne poslove ili, kako se Hitler jednom našalio, obrazovani taman toliko koliko bi bilo dovoljno da čitaju saobraćajne znake kako ih ne bi pregazili nemački automobili. Najniži od najnižih, Poljaci i Jevreji, bili bi istrebljeni...

Za Hitlera ... svrha politike bila je da uništi sistem i da ga rekonstruiše na rasnoj osnovi, sa ogromno proširenom Nemačkom koja bi upravljala izrazito hijerarhijskim i eksploatatorskim poretom. Tragovi suvereniteta mogli bi ostati, ali oni bi predstavljali smokvino lišće koje bi skrivalo monolitan poredak. Nemačka okupatorska politika tokom rata, kada su pokorene nacije bile svedene na satelite, satrape i rezervoar ropnog rada, predstavljala je praktičnu primenu Hitlerove koncepcije novog svetskog poretka. Ona nije bila improvizovana niti planirana iz razloga vojne potrebe. (Holsti, 1991, str. 224–225)

Brutalan rat se vodio uz užasnu cenu. Drugi svetski rat bio je mnogo više od hegemonističke borbe. Zašto i kako se vodio rat, uz ogromne žrtve, može se najbolje sagledati kao posledica epskog sukoba oprečnih ideologija – između jedne koncepcije civilizacije bazirane na moralnim vrednostima protiv druge filozofije koja je nastojala da je uništi. I na evropskom i na pacifičkom frontu, Saveznici su bili suočeni sa neprijateljem čije su ideologije „zasnovane na rasnoj superiornosti, ropstvu i genocidu“ (Murray and Millett, 2000) održale rat mnogo duže nego što bi izgledalo opravdano za postizanje lične, nacionalne dobiti, iz ugla čistog racionalnog izbora. Drugi svetski rat je vođen za moralne vrednosti za koje su ljudi bili spremni da umru.

Posledice Drugog svetskog rata

Suočivši se sa katastrofalnim gubicima u Rusiji i masovnim kampaњama savezničkog bombardovanja u zemlji, nemački hiljadugodišnji Rajh bio je u ruševinama maja 1945. godine. U avgustu, američko atomsko bombardovanje Hirošime i Nagasakija prinudilo je Japan da takođe okonča svoja ratna osvajanja i da se posle razornog poraza, nakon koga je sledilo šest godina američke vojne okupacije, pripremi da odgovori na izazove „ponovnog početka“ kroz stvaranje društvenih uslova za prihvatanja novih vrednosti.

Pobedom Saveznika nad Osovinom došlo je do preraspodele moći i reorganizovanja granice, što je dovelo do novog geopolitičkog terena. Sovjetski Savez apsorbovao je skoro 600.000 kvadratnih kilometara teritorije od baltičkih država Estonije, Letonije i Litvanije, kao i od Finske, Čehoslovačke, Poljske i Rumunije, čime je povratio ono što je Rusija izgubila 1918. godine Brest-Litovskim ugovorom posle Prvog svetskog rata. Poljska, žrtva sovjetskog ekspanzionizma, dobila je nadoknadu kroz teritorije oduzete od Nemačke. Sama Nemačka bila je podeljena u okupacione zone koje su na kraju predstavljale osnovu za njenu podelu na Istočnu i Zapadnu Nemačku. Konačno, pro-sovjetski režimi preuzeli su vlast širom Istočne Evrope. Na Dalekom Istoku, Sovjetski Savez uzeo je četiri Kurilska ostrva – ili „Severne teritorije“, kako ih naziva Japan – od Japana, a Koreja je duž trideset osme paralele bila podeljena na sovjetsku i američku okupacionu zonu.

Ono što je još važnije od tih dimenzija mirovnog sporazuma jeste uticaj pobede Saveznika koji je doveo do transformacije sistema. „Drugi svetski rat je okončao suparništvo velikih sila u Evropi, širenje tog suparništva na veći deo sveta putem imperijalizma, kao i evropsku dominaciju u svetskom privrednom razvoju i kulturi“ (Murray and Millett, 2000). Neposredno po završetku Drugog svetskog rata jedan globalni sistem se završio, ali definišuće karakteristike transformisanog novog sistema nisu još postale jasne.

Preovlađujući osećaj zbunjenosti usred haosa doveo je do velike neizvesnosti i nepoverenja. Sporazumi koji su regulisali ciljeve, strategiju i obaveze i kojima su se upravljali Saveznici počeli su da blede već kada je pobeda bila na vidiku. Pobeda je samo uvećala sve veće uzajamno nepoverenje velikih sila u namere onih drugih u uslovima loše definisanih granica, promenjenih naklonosti, vakuma moći i ekonomske propasti.

„Velika trojka“ vođa – Winston Čerčil, Frenklin Ruzvelt i Josif Staljin – sastali su se na **Konferenciji u Jalti** februara 1945. da bi stvorili novi svetski poredak, ali neodređeni kompromisi do kojih su došli zaklonili su razlike koje su ključale ispod površine. Nakon bezuslovne predaje Nemačke maja meseca, „velika trojka“ (u kojoj je SAD sada predstavljao Hari Truman) ponovo se sastala jula 1945. u Potsdamu. Sastanak je završen bez sporazuma, a fasada savezničkog jedinstva je počela da se kruni.

Konferencija u Jalti

Sastanak na najvišem nivou Frenklina D. Ruzvelta, Josifa Staljina i Vinstona Čerčila 1945. godine da bi se rešila posleratna teritorijalna pitanja i postupak glasanja u Ujedinjenim nacijama u cilju kolektivnog upravljanja svetskim poretom.

Drugi svetski rat, kao i raniji ratovi između velikih sila, utro je put za transformaciju svetske politike. Saradnja saveznika posle rata u cilju stvaranja nove međunarodne organizacije kojom bi se upravljalo posleratnim međunarodnim poretom dovela je do stvaranja Ujedinjenih nacija (UN). U skladu sa očekivanjima da će velike sile saradivati u upravljanju svetskim poslovima, Kini je obećano mesto u Savezu bezbednosti UN, zajedno sa Francuskom i „velikom trojkom“. Svrha Saveta bezbednosti bila je da garantuje da će sve dominantne države biti zajednički odgovorne za očuvanje mira.

Nakon rata, Sjedinjene Države i Sovjetski Savez ostali su dve velike sile koje su i dalje bile snažne, sa sposobnošću da nametnu svoju volju. Pobeđeni Nemačka i Japan pali su sa položaja velikih sila. Ostale velike sile pobednice, naročito Velika Britanija, iscrpile su se i takođe skliznule sa najvišeg vrha hijerarhije svetskih sila. Tako su sada, kao što je francuski politički sociolog Aleksis de Tokvil predvideo 1835. godine, Amerikanci i Rusi u svojim rukama držali sudbinu polovine čovečanstva. U poređenju sa njima, sve druge države bile su patuljci. U toj atmosferi, posmatrači različitih ideoloških orijentacija počeli su da raspravljaju da li će XX vek postati „Američki vek“ ili „Ruski vek“. U onome što je na kraju postao hladni rat, Vašington i Moskva su koristili novostvorene UN ne za održavanje mira, nego za međusobno nadmetanje. Kao treći i poslednji rat između velikih sila u dvadesetom veku, hladni rat i njegove pouke i dalje su bacale senku na geostrateški pejzaž XXI veka.

HLADNI RAT

Drugi veliki rat dvadesetog veka ne samo da je doveo do sistema kojim su dominirale dve supersile, Sjedinjene Države i Sovjetski Savez, nego je i ubrzao raspad velikih kolonijalnih carstava stvorenih prethodnih vekova od strane imperijalističkih zemalja, čime su mnogi narodi oslobođeni strane vlasti. Novonastali globalni sistem, za razliku od prethodnih, karakterisao se bipolarnim rasporedom moći koji se sastojao od mnogih suverenih država van evropskog jezgra kojim su dominirale dve najsnažnije. Pored toga, pojava nuklearnog oružja radikalno je promenila ulogu koju će pretnja ratom igrati u svetskoj politici. Iz tih okolnosti rodila se konkurencija između SAD i Sovjetskog Saveza za hegemonističko vodstvo.

Uzroci i evolucija hladnog rata

Poreklo treće hegemonističke borbe za dominaciju je diskutabilno jer istorijski dokazi omogućuju različita tumačenja (vidi: Gaddis, 1997). Ističe se nekoliko postuliranih uzroka. Prvi zagovaraju realisti: **hladni rat** je rezultat **tranzicije sile** koji je izbacio Sjedinjene Države i Sovjetski Savez na vrh međunarodne hijerarhije, zbog čega je svaka od njih prirodno postala sumnjičava prema drugoj, a njihov rivalitet neizbežan. Okolnosti su svakoj supersili davale razloga da se boji i bori protiv potencijalnog globalnog vodstva one druge i podsticala je svaku od protivničkih supersila da ostvari i uspostavi dominantan uticaj u svojoj sopstvenoj **sferi uticaja** ili određenom području sveta.

hladni rat

Četrdeset dve godine (od 1949. do 1991. godine) dugo suparništvo između Sjedinjenih Država i Sovjetskog Saveza, kao i njihovih konkurentskih koalicija, sa ciljem da se ograniči ekspanzija protivnika i osvoji prevlast u svetu.

tranzicija sile

Sužavanje razlika u vojnim sposobnostima između suprotstavljenih velikih sila za koje se veruje da povećava mogućnost izbijanja međusobnog rata.

sfera uticaja

Određeni region sveta pod uticajem velike sile.

Po drugom tumačenju, hladni rat je jednostavno bio produžetak uzajamnog prezira supersila za proklamovane stavove druge strane o politici i ekonomiji. Američka netrpeljivost prema Sovjetskom Savezu podstaknuta je boljševičkom revolucijom 1917. godine, koja je na vlast dovela vladu koja je prihvatila marksističku kritiku kapitalističkog imperijalizma. Strah SAD od marksizma podsticao je pojavu antikomunizma kao suprotstavljene ideologije. Shodno tome, Sjedinjene Države su se same upustile u misionarski krstaški rat sa ciljem da zauzdaju i na kraju uklone ateističko komunističko zlo sa lica zemlje.

Slično tome, sovjetsku politiku je podsticalo verovanje da kapitalizam ne može da koegzistira sa komunizmom. Cilj sovjetske politike je stoga bio da uhrza tempo istorijskog procesa u kome će komunizam na kraju odneti prevagu. Sovjetski planeri nisu verovali da je ovaj istorijski ishod garantovan. Oni su osećali da kapitalističke države, na čelu sa Sjedinjenim Državama, nastoje da opkole Sovjetski Savez i zatru komunizam u korenu i da je obaveza Sovjetskog Saveza da se tome odupre. Kao rezultat toga, možda je ideološka nepodudarnost isključila kompromis kao jednu od mogućnosti (vidi Spornopitanje: Da li je ideologija bila osnovni uzrok sukoba između Istoka i Zapada?). Mada su neprijatelji možda posmatrali „ideologiju više kao opravdanje za dela nego kao putokaz za delanje“, kada su nestali zajednički interesi „ideologija je postala glavno sredstvo po kome su se razlikovali prijatelji od neprijatelja“ (Gaddis, 1983).

Treće objašnjenje opisuje hladni rat kao nešto ukorenjeno u psihološkim činionicima, naročito u pogrešnim predstavama supersila o motivima druge strane. U tom svetlu, suprotstavljeni interesi i ideologije bili su od drugorazrednog značaja u odnosu na nerazumevanje. Nepoverljivi akteri su skloni da vide vrlinu samo u svojim postupcima, a u postupcima suparnika samo zlu nameru. Kada postoje takve **slike u ogledalu** neprijateljstvo je neizbežno (Bronfenbrenner, 1971). Štaviše, kada su percepcije zlih namera neprijatelja društveno konstruisane i postaju prihvaćene kao istina, mogu se javiti **proročanstva koja se sama ostvaruju**. Proročanstva se ponekad sama od sebe ostvaruju jer na budućnost može da utiče način na koji se predviđa. Tu tendenciju ilustruje trka u naoružanju: pogrešno verujući da se suparnik priprema za agresivni rat, potencijalna žrtva se naoružava da bi se branila, čime izaziva uplašenog suparnika da ispuni predviđanje naoružavajući se dalje u cilju odbrane. Rezultat je klasična ilustracija **bezbednosne dileme**, jer nastojanje

svakog od neprijatelja da poveća svoju bezbednost putem naoružanja u stvari dovodi do smanjenja bezbednosti na obe strane.

slike u ogledalu

Tendencija država i naroda u konkurentskoj međuzavisnosti da jedni druge pogrešno shvataju, odnosno da druge posmatraju suprotno onome kako vide sebe.

proročanstva koja se sama ostvaruju

Tendencija da određena očekivanja izazovu ponašanje koje doprinosi ostvarenju očekivanja.

bezbednosna dilema

Centralni problem sa kojim se suočavaju sve suverene države u anarhičnom globalnom sistemu u kome naoružavanje država tobože u odbrambene svrhe navodi druge države da se za uzvrat naoružavaju, sa konačnim rezultatom da nacionalna bezbednost svih opada sa povećanjem stepena naoružanja.

Dodatni faktori pored onih koji potiču iz suprotnih interesa, ideologija i predstava nesumnjivo su se kombinovali da bi proizveli ovo eksplozivno sovjetsko-američko hegemonističko suparništvo. Da bi rešili relativni kauzalni uticaj na početku hladnog rata i potpunije shvatili osnovne uzroke koji podstiču dinamiku ovog suparništva između velikih sila (i drugih uopšte), naučnici su zaključili da je korisno oceniti kako se hladni rat menjao tokom četrdeset dve godine svog trajanja, kako bi se identifikovali uzroci koji su doveli do promene u američko-sovjetskom suparništvu. Priroda hladnog rata menjala se tokom njegovog trajanja, ali nekoliko izrazitih i trajnijih obrazaca ilustruje opštiji istorijski model rivaliteta između velikih sila (Thompson, 1999b).

- Periodi intenzivnog sukoba smenjivali su se sa periodima relativne saradnje; recipročne razmene po principu akcije i reakcije bile su takođe očigledne (na prijateljske američke inicijative Sovjetski Savez je uzvraćao na isti način).
- Iz razloga celishodnosti, oba suparnika su bila spremna da zanemare ideologiju koju je zagovarala druga strane

kad god su njihovi uočeni nacionalni interesi opravdavali takvu nedoslednost; na primer, svaka je podržavala savezništvo sa političkim sistemima suprotnim sopstvenom kada je izgledalo da potrebe politike sile opravdavaju takav postupak.

- Oba suparnika su neprestano kao svoj najviši prioritet isticala izbegavanje sveopšteg rata. Kroz postupan proces učenja, koji je obuhvatao prelazak sa reči na dela, uzdržavanje i nagradu, teško pregovaranje i mirno dogovaranje, supersile su stvorile **bezbednosni režim**.

bezbednosni režim

Norme i pravila za uzajamno dejstvo dogovorene između grupe zemalja da bi se povećala njihova bezbednost.

Ove karakteristike postaju vidljive kada evoluciju odnosa između supersila posmatramo tako što period hladnog rata podelimo u tri hronološke faze, kao što je prikazano na slici 4.1.

Sporno pitanje

Da li je ideologija bila osnovni uzrok sukoba između Istoka i Zapada?

Hladnoratovsku Ameriku zahvatio je „veliki strah“ ne samo od Sovjetskog Saveza, nego od komunizma. Senator Džozef Makarti vodio je najozloglašeniju hajku na simpatizere komunista u vladi, holivudske filmske kompanije stavile su na crnu listu pretpostavljene simpatizere komunizma, a od prosečnih američkih građana često se na radnom mestu zahtevalo da se zakunu na lojalnost. Komunizam je svuda postao sinonim za izdajničko, neameričko delovanje. Sa eskalacijom trke u nuklearnom naoružanju, dok je američka vlada preduzimala vojne akcije da obuzda Sovjetski Savez, njeno opravdanje je skoro uvek izražavano u ideološkim kategorijama. Opasnost, kao što je stanovništvo naučilo da je shvata, dolazila je od ateističkog, komunističkog sistema koji je ugrožavao osnovne američke principe demokratskog kapitalizma, te je na osnovu teorije domina, koja tvrdi da je komunizam nateran da osvaja jednu po jednu zemlju, sovjetski komunizam bio inherentno ekspanzionistički. I druga strana je takođe formulisala svoju hladnoratovsku retoriku u ideološkim kategorijama, osporavajući imperijalistički, kapitalistički sistem, za koji su sovjeti tvrdili da Amerika planira da nametne celom svetu.

Neki će tvrditi da je strah od svetske dominacije druge strane bio značajniji u hladnom ratu nego čista ideologija. I američka i sovjetska vlada možda su ušle u hladni rat da bi obezbedile svoju relativnu moć u svetskom poretku isto toliko kao i da zaštite čiste principe. Uostalom, Sjedinjene Države i Sovjetski Savez uspele su da prevaziđu ideološke razlike kao saveznici u Drugom svetskom ratu. Posle Drugog svetskog rata, međutim, vakuum moći naterao ih je u međusobni sukob, a sa njihovim nadmetanjem na površinu su izašla i ideološka opravdanja.

Svako ima psihološku potrebu da razjasni svoje vrednosti i definiše ih kroz objektiv ideologije ili sistem verovanja koji izražava njegova uverenja i omogućuje mu da objasni kakav je njegov interes u tome. Realizam, liberalizam i marksizam-lenjinizam su primeri takvih ideologija u međunarodnoj politici. Ideologije nam pomažu da tumačimo život i njegovo značenje i iz tog razloga su neophodne za organizovanje misli i vrednosti. Ali odanost ideologiji može ponekad izazvati mržnju i neprijateljstvo. Institucionalni zagovornici određene ideologije su skloni da shvataju druge ideologije kao protivničke – kao pretnju istini osnovnih verovanja svoje sopstvene ideologije. Međutim, ideologija takođe može da postane izgovor za ne tako uzvišene ambicije ili za strah uopšte. Mada naučnici još uvek razmatraju uzroke hladnog rata, treba da se upitamo da li je to u stvari bila ideološka borba oko ideja ili opštija borba za moć – u kojoj su dve vlade agitovale za komunizam odnosno kapitalizam da bi pridobile srca i svest ljudi.

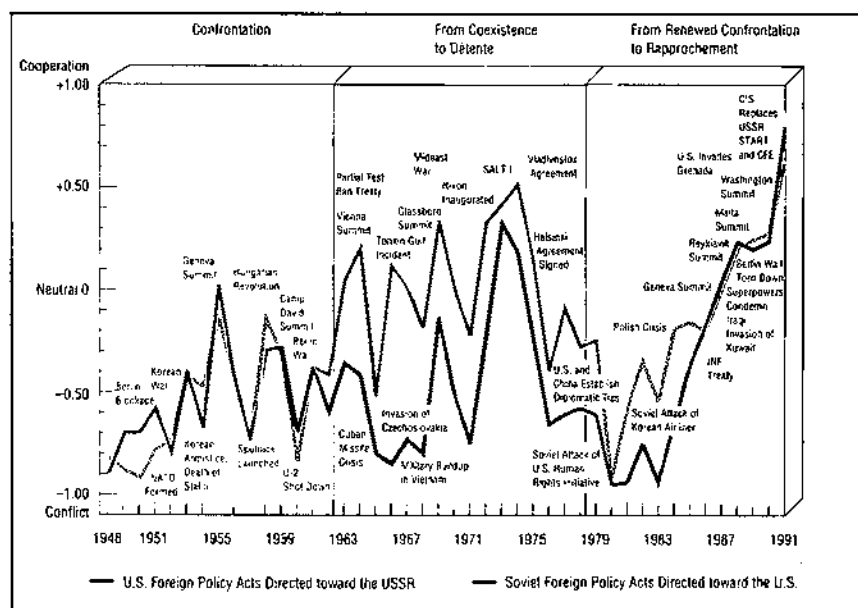
Šta vi mislite? Da li je hladni rat bio zaista ideološka borba između međunarodnog komunizma i tržišnog kapitalizma za koji su se zalagale liberalne demokratije ili su u igri bile i druge, snažnije sile? Prilikom razmatranja svog mišljenja, uzmite u obzir kraj hladnog rata sa kojim se raspao sovjetski komunistički sistem. Komunistički teoretičar Vladimir Lenjin opisao je zlu kob za koju je smatrao da se nalazi u osnovi hladnog rata – proročanski, ona se i ostvarila – kada je predvideo: „Sve dok postoje kapitalizam i socijalizam, ne možemo živeti u miru; na kraju će pobediti jedan ili drugi – pogrebna pesma pevaće se ili Sovjetskoj Republici ili svetskom kapitalizmu“.

teorija domina

Metafora popularna tokom hladnog rata koja je predviđala da ako jedna država potpadne pod uticaj komunizma, to će se isto dogoditi i njenim susedima u lančanoj reakciji, kao niz domina koje se ruše.

ideologija

Skup ključnih filozofskih principa koje vode i građani zajednički imaju o politici, interesima političkih aktera i o načinima na koji ljudi treba da se moralno ponašaju.



Slika 4.1

Ključni događaji u evoluciji odnosa između Sjedinjenih Država i Sovjetskog Saveza tokom hladnog rata, 1948-1991. godine

Evolucija odnosa Sjedinjenih Država i Sovjetskog Saveza tokom hladnog rata pokazuje naizmeničnu smenu perioda sukoba i saradnje. Kao što ovaj grafikon pokazuje, ponašanje jedne super-sile prema drugoj bilo je recipročno i u najvećem delu razdoblja pre 1983. godine, sukob je prevladavao nad saradnjom.

Konfrontacija, 1945–1962. Kratak period nepoverljivog sovjet-sko-američkog prijateljstva uskoro je ustuknuo pred uzajamnim antagonizmom kada je počeo hladni rat. U tom kratkom periodu **unipolarnosti** – koji se karakterisao jednim dominantnim centrom moći u globalnom sistemu – Sjedinjene Države su jedine imale mogućnost da svoje neprijatelje unište atomskom bombom.

unipolarnost

Stanje u kome međunarodni sistem ima jednog dominantnog hegemona sposobnog da dominira svim drugim zemljama.

Uprkos ovog obuzdavajućeg faktora, sva navodna saradnja brzo se gubila sa sudarom vitalnih bezbednosnih interesa supersila u zemljama van njihovih jasno definisanih sfera uticaja. U tom kritičnom momentu, Džordž Kenan, tadašnji diplomata u Američkoj ambasadi u Moskvi, poslao je u Vašington svoj poznati „dugi telegram“ u kome ocenjuje uzroke sovjetskog ponašanja. Kenanove ideje postale su široko poznate 1947. godine, kada je uticajni časopis *Foreign Affairs* objavio njegova gledišta u članku potpisanom jednostavno sa „X“. U tom članku Kenan je tvrdio da će se sovjetske vođe uvek osećati nesigurnim u svoju političku sposobnost da održe moć kako u odnosu na sile unutar sovjetskog društva, tako i u spoljnom svetu. Njihova nesigurnost dovešće do aktivne – i možda agresivne – sovjetske spoljne politike. Međutim, Sjedinjene Države imale su mogućnosti da povećaju zategnutost pod kojom bi sovjetsko rukovodstvo moralo da funkcioniše, što bi moglo dovesti do postepenog ublažavanja ili konačnog kraja sovjetske moći. Tako Kenan zaključuje: „U tim okolnostima jasno je da glavni element bilo koje američke politike prema Sovjetskom Savezu mora biti dugo-ročno, strpljivo ali odlučno i pažljivo *ograničavanje* ruskih ekspanzivnih tendencija“ (Kennan, 1947, dodato naglašavanje).

Ubrzo potom, predsednik Hari Truman prihvatio je Kenanovu ocenu kao kamen temeljac američke posleratne spoljne politike. Delimično isprovociran nasiljem u Turskoj i Grčkoj, za koje su on i drugi smatrali da su ga podstakli komunisti, Truman je izjavio: „Verujem da politika SAD mora biti da pomaže slobodnim narodima koji se odupiru pokušajima potčinjavanja od strane naoružanih manjina ili spoljnog pritiska.“ Kasnije poznata pod nazivom **Trumanova doktrina**, ova izjava definiše strategiju kojom će se Sjedinjene Države rukovoditi sledećih četrdeset godina, uprkos Kenanovog protivljenja (1967, str. 361). Ta strategija, nazvana **obuzdavanje**, nastojala je da spreči ekspanziju sovjetskog uticaja tako što bi okružila Sovjetski Savez i zastrašila ga pretnjom vojnog napada.

Trumanova doktrina

Izjava predsednika Harija Trumana da će spoljna politika SAD pribeći intervenciji da bi pomogla narode koji su stali na stranu Sjedinjenih Država u borbi protiv spoljnog potčinjavanja.

obuzdavanje

Strategija sprečavanja suparničke velike sile da koristi silu da bi promenila ravnotežu sile i povećala svoju sferu uticaja.

Uskoro je usledio naizgled beskrajn niz novih hladnoratovskih kriza. One su obuhvatile komunistički državni udar u Čehoslovačkoj 1948. godine; sovjetsku blokadu Zapadnog Berlina juna iste godine; komunističko sticanje vlasti na kopnenom delu Kine 1949; izbijanje Korejskog rata 1950; kinesku invaziju Tibeta 1950. godine, kao i neprestane krize u Tajvanskom moreuzu koje su potom nastupile. Ipak, odnosi između supersila počeli su da se popravljaju tokom pedesetih godina XX veka. Pošto je Sovjetski Savez prekinuo američki nuklearni monopol 1949. godine, promene u ravnoteži sile su uticale na udaljšavanje od konfrontacije. Opasnosti razaranja velikih razmera nalagale su uzdržanost i izmenile uslove borbe. Obe supersile počele su da troše znatna sredstva na pridobijanje saveznika, obećavajući svojim novim štitićenicima da će ih braniti od spoljnog napada kroz strategiju poznatu kao **prošireno odvrćanje**. Tako se hladni rat proširio celim svetom, dovodeći do rasporeda vojne moći karakteristične za **bipolarnost**, sa Sjedinjenim Državama i njihovim saveznicima na jednom kraju, a Sovjetskim Savezom i njegovim saveznicima na drugom.

prošireno odvrćanje

Obaveza velike sile svojim saveznicima da će koristiti svoju vojnu moć da spreči da budu napadnute od strane neprijatelja.

bipolarnost

Situacija u kojoj je moć koncentrisana u dva suparnička centra tako da ostale države definišu svoju pripadnost u smislu svog odnosa sa obe strane.

Pošto je Sovjetski Savez i dalje bio strateški inferioran u odnosu na Sjedinjene Države, Nikita Hruščov (koji je nasledio Staljina posle njegove smrti 1953. godine) vodio je politiku **miroljubive koegzistencije** sa kapitalizmom. Ipak, Sovjetski Savez je povremeno obazrivo nastojao da poveća svoju moć tamo gde je to izgledalo moguće. Kao rezultat toga, period nakon Staljinove smrti obilovao je hladnoratovskim sukobima, od kojih su najistaknutiji bili Mađarska, Kuba, Egipat i Berlin.

miroljubiva koegzistencija

Doktrina sovjetskog lidera Nikite Hruščova iz 1956. godine da rat između kapitalističkih i komunističkih država nije neizbežan i da međublokovska konkurencija može biti miroljubiva.

Tamna senka se nadvila nad nadama za mir između supersila. Sa ubrzavanjem trke u naoružanju, pretnje miru su se umnožavale. Godine 1962. tajno postavljanje sovjetskih raketa na Kubi stvorilo je uslove za najveću probu sposobnosti supersila da upravljaju svojim sukobima – kubansku raketnu krizu. Supersile su stajale oči u oči. Srećom jedna od njih (Sovjetski Savez) je ustuknula i kriza se završila. Ovo „katalitičko“ iskustvo učenja smanjilo je oduševljenje za vođenje hladnog rata vojnim sredstvima i proširilo svest o samoubilačkim posledicama nuklearnog rata.

Od koegzistencije do detanta, 1963–1978. Sve veća opasnost od uzajamnog uništenja, zajedno sa sve približnijom vojnom snagom SAD i SSSR učinilo je da koegzistencija ili propast postane jedina alternativa. Imajući u vidu ovu jednačinu, pronalaženje načina za koegzistenciju postalo je imperativ. Prilikom svečanosti povodom dodele diploma na Američkom univerzitetu 1963. godine američki predsednik Džon Kenedi objasnio je zašto je smanjenje zategnutosti postalo od suštinskog značaja:

Ako bi totalni rat opet danas izbio – bez obzira kako – naše dve zemlje bile bi osnovni ciljevi. Zvuči ironično, ali je tačno da su dve najjače sile u najvećoj opasnosti da dožive uništenje. ... I mi i oni smo uhvaćeni u začarani i opasan krug u kome sumnja s jedne strane dovodi do sumnje na drugoj a novo oružje stvara oružje na suprotnoj strani.

Ukratko, i SAD i njihovi saveznici, kao i Sovjetski Savez i njegovi saveznici imaju zajednički i dubok interes za pravedan i stvaran mir i za obuzdavanje trke u naoružanju.

Zato nemojmo zanemariti naše razlike, ali usmerimo takođe pažnju i na naš zajednički interes i na načine na koje se te razlike mogu razrešiti. I ako ne možemo svoje razlike sada okončati, možemo barem učiniti svet sigurnim za raznolikost.

Kenedi je ukazao na promenu u načinu na koji Sjedinjene Države ubuduće nameravaju da pregovaraju sa svojim protivnikom, dok je Sovjetski Savez za uzvrat izrazio svoj interes za mnogo kooperativnije odnose. Ovaj trend doživeo je još jedan pozitivan pomak kada je Ričard Nikson izabran za predsednika 1968. godine. Pod uticajem svog savetnika za nacionalnu bezbednost Henrija Kisindžera, predsednik Nikson je inicirao nov pristup odnosima sa Sovjetskim Savezom, koji je 1969. godine i zvanično prozvao **detantom**. I sovjeti su prihvatili ovaj izraz da bi opisali svoju politiku prema Sjedinjenim Državama, a

odnosi između sovjeta i Amerikanaca su se „normalizovali“. Kontrola naoružanja bila je u središtu razgovora koji su se vodili o detantu. **Razgovori o ograničenju strateškog naoružanja (SALT)**, inicirani 1969. godine, nastojali su da ograniče preteću, ekspanzivnu i sve bržu trku u naoružanju ograničavanjem postavljanja antibalističkih projektila. Kao što pokazuje slika 4.1, uzajamna saradnja postala je češća nego neprijateljski odnosi. Posete, kulturna razmena, trgovinski sporazumi i zajednički tehnički poduhvati zamenili su pretnje, upozorenja i sukobe.

detant (fr. détente)

Uopšte, strategija nastojanja da se smanji zategnutost između neprijatelja kako bi se smanjila mogućnost rata.

Razgovori o ograničenju strateškog naoružanja (SALT)

Dva niza sporazuma postignutih tokom 1970-ih između SAD i SSSR koji uspostavljaju granice na strateške sisteme za lansiranje nuklearnih projektila.

Od ponovne konfrontacije do približavanja, 1979-1991. Uprkos pažljivog negovanja detanta, njegov duh nije potrajao. U mnogo čemu, sovjetska invazija Avganistana 1979. godine dovela je do kraja detanta. Predsednik Džimi Karter je ovako na to gledao: „Ako sovjetska agresija na Avganistan ne bude zaustavljena, suočićemo ceo svet sa najozbiljnijom strateškom pretnjom od početka hladnog rata.“ U znak odmazde, on je lansirao **Karterovu doktrinu**, izjavljujući spremnost Amerike da upotrebi vojnu silu da bi zaštitila svoj pristup naftnim izvorima iz pravca Persijskog zaliva. Pored toga, on je pokušao da organizuje svetski bojkot moskovskih Olimpijskih igara 1980. godine i suspendovao je izvoz američkog žita u Sovjetski Savez.

Karterova doktrina

Izjava predsednika Džimija Kartera o spremnosti SAD da upotrebi vojnu silu da bi zaštitila svoje interese u Persijskom zalivu.

Posle toga odnosi su se dramatično pogoršali. Predsednik Ronald Reagan i njegove sovjetske kolege (prvo Juri Andropov a zatim Konstantin Černjenko) osuli su paljhu neprijateljske retorike. Reagan je tvrdio da se Sovjetski Savez „nalazi u osnovi svih sadašnjih nemira“ i

opisao Sovjetski Savez kao „središte zla u savremenom svetu“. Ovakvoj atmosferi je dodatno doprineo Reganov politički savetnik Ričard Pajp svojim samouverenim izazovom 1981. godine da Sovjeti moraju da izaberu između „mirne promene svog komunističkog sistema ... ili rata“. Sovjetski govori su bili isto tako nesputani i uzbunjujući.

Sa sve češćim govorom o ratu intenzivirale su se i pripreme za njega. Trka u naoružanju je grozničavo nastavljena, po cenu nerešavanja domaćih ekonomskih problema. Supersile su takode proširile konfrontaciju i na nova područja, kao što je Centralna Amerika, i obnovile svoje aktivnosti u oblasti javne diplomatije (propagande) kako bi veličale vrline svojih sistema širom sveta. **Reganova doktrina** obavezala je američku pomoć antikomunističkim pobunjenicima koji su nastojali da sruše režime podržavane od strane Sovjetskog Saveza u Avganistanu, Angoli i Nikaragvi. Pored toga, američke vode govorele su slobodno o mogućnosti dobijanja nuklearnog rata kroz „pobedničku“ vojnu strategiju, koja je obuhvatala pretnju „prve upotrebe“ nuklearnog oružja u slučaju konvencionalnog rata. Odnosi su se pogoršavali kako su ovi potezi i kontrapotezi uzimali svoj danak. Novi sovjetski vođa Mihail Gorbačov sumirao je 1985. godine alarmantno stanje odnosa između supersila zabrinuto komentarišući da je „situacija vrlo složena, vrlo zategnuta. Išao bih čak dotle da kažem da je eksplozivna.“

Reganova doktrina

Obaveza SAD da pomaže antikomunističke pobunjenike koji su nastojali da zbace režime podržavane od strane Sovjetskog Saveza.

Međutim, situacija nije eksplodirala. Umesto toga, izgledi za konstruktivniju fazu uveliko su se poboljšale nakon Gorbačovljevog zalaganja za „novo razmišljanje“ kako bi se postiglo **približavanje** ili pomirenje interesa suprotstavljenih država. On je nastojao da reši razlike između Sovjetskog Saveza i kapitalističkog Zapada kako bi zaustavio dalje pogoršanje ekonomske situacije i međunarodnih odnosa ove zemlje. Ubrzo zatim Gorbačov je preduzeo domaće reforme da bi unapredio demokratizaciju i prelazak na tržišnu privredu i proklamovao je svoju želju da prekine hladnoratovsko nadmetanje. „Svesni smo da nas dele duboke istorijske, ideološke, socioekonomske i kulturne razlike“, zabeležio je 1987. godine tokom svoje prve posete Sjedinjenim Državama. „Ali mudrost današnje politike leži u tome da se te razlike ne koriste kao izgovor za konfrontaciju, neprijateljstvo i trku u naoružanju“. Sovjetski predstavnik za štampu Georgi Arbatov razradio je

to informišući SAD da „ćemo vam uraditi nešto užasno – lišićemo vas neprijatelja“.

približavanje

U diplomatiji, politika kojom se teži uspostavljanju normalnih odnosa između neprijatelja.

Na iznenađenje mnogih pristalica **realne teorije** koji su nadmetanje velikih sila za nadmoć smatrali neizbežnim a stratešku predaju ili prihvatanje poraza kao nemogućnost, sovjeti su uradili ono što su obećali: počeli su da se ponašaju kao saveznik umesto kao neprijatelj. Sovjetski Savez je prihvatio da prestane da pomaže Kubu, povuče se iz Avganistana i Istočne Evrope i najavio je jednostrano smanjenje vojnih izdataka. Gorbačov se takode saglasio sa dva nova sporazuma o razoružanju: START (Sporazum o smanjenju strateškog naoružanja) o znatnom smanjenju strateškog arsenala i Sporazumom o konvencionalnim snagama u Evropi (CFE) da bi se smanjilo sovjetsko prisustvo u Evropi. Pored toga, Sovjetski Savez je liberalizovao svoju emigracionu politiku i dozvolio veće verske slobode.

realistička teorija

Pogled prema kome su države jedinstveni globalni akteri u bespoštednoj međusobnoj borbi za položaj i moć u svetskoj hijerarhiji.

Tempo koraka u pravcu približavanja se zatim ubrzao i „normalizacija“ sovjetsko-američkih odnosa odvijala se brzo. Hladni rat – koji je počeo u Evropi i četrdeset dve godine bio orijentisan na Evropu – počeo je da propada 1989. godine, kada je srušen Berlinski zid, a stvarno je okončan 1991. godine, kada se Sovjetski Savez razjediniio, prihvatio principe kapitalističke tržišne ekonomije i započeo demokratske reforme. Na gotovo opšte zaprepašćenje, Sovjetski Savez je pristao na poraz komunizma, ponovno ujedinjenje Nemačke i raspad Varšavskog pakta (vidi Sporno pitanje: Zašto je hladni rat mirno okončan?). Kraj dugogodišnjeg suparništva između Istoka i Zapada, a sa njime i sedamdesetogodišnjeg ideološkog spora, bio je događaj koji je doneo takav istorijski preokret da je bez ozbiljnog protivljenja liberalnom kapitalizmu Frensis Fukujama (Francis Fukuyama, 1992b) proglasio *kraj istorije*. „Izgleda da je liberalizam pobedio – ne samo kapitalizam nego demokratija i vladavina prava, kakvi postoje na Zapadu, a naročito u Sjedinjenim Državama“ (Keohane and Nye, 2001a).

Kraj hladnog rata ukazao je na nešto sasvim drugačije od pouke dva svetska rata dvadesetog veka koji su podrazumevali da su sukobi između velikih sila nužno osuđeni da se završe ratom. Hladni rat je bio drugačiji; on je okončan mirnim putem, pod dejstvom kombinacije faktora koji su u različitim fazama evolucije hladnog rata uticali da se globalno suparništvo pretvori u stabilan, pa čak i saradnički odnos. Ovo ukazuje da je nekada moguće da suprotstavljene velike sile pomire svoje suprotnosti bez rata.

Sporno pitanje

Zašto je hladni rat mirno okončan?

Način na koji se pamti istorija je važan jer ta sećanja oblikuju buduće odluke o upravljanju suparništvom između velikih sila. Zašto je hladni rat završen bez upotrebe vojne sile? To pitanje predstavlja zagonetku koja i dalje izaziva dosta rasprava, delimično i zbog toga što je nagli kraj hladnog rata bio takvo iznenađenje za većinu posmatrača i svojim neočekivanim ishodom takode doveo u sumnju adekvatnost konvencionalnih realnih teorija koje su isticale da nijedna velika sila neće nikada bez borbe prihvatiti gubitak svoje pozicije u korist drugog hegemonističkog rivala.

Šta vi mislite? Šta je bio uzrok propasti hladnog rata? Prilikom razmatranja svog shvatanja o ovom pitanju uzmite u obzir neka suprotna mišljenja.

Iz jednog ugla gledanja, politike koje je Džordž Kenan preporučivao u svom poznatom članku potpisanom sa „X“ sada izgledaju proročanske. U njegovoj verziji nevojnog obuzdavanja, Kenan je predviđao da će to „podstaci tendencije koje na kraju moraju naći oduška ili u propasti ili u postepenom slabljenju sovjetske moći“. Mnogi smatraju da se upravo to i dogodilo, mada sa zakašnjenjem od preko četrdeset godina!

Suprotno tome, neorealisti naglašavaju doprinos nuklearnog oružja i nadmoćne zapadne vojne sile, kao i produženo odvrćanje kroz savezništva u primoravanju Sovjetskog Saveza na predaju. Na primer, 1991. godine savetnik američkog predsednika Regana Ričard Perl formulisao je realističan pogled u svojoj tvrdnji da su narodi „koji su se zalagali za nuklearno odvrćanje i ozbiljnu vojnu silu veoma doprineli poziciji sile koja je na kraju dovela sovjetsko rukovodstvo u položaj da se opredeli za manje ratoboran, manje opasan pristup međunarodnoj politici“.

Liberali i neoliberali imaju još jedno tumačenje o uzrocima, kao i Ted Galen Carpenter (Carpenter, 1991) koji je primetio da su mnogi ruski

demonstranti „koji su nastojali da odbace komunističku vlast gledali na američki sistem kao nadahnuće. Ali izvor tog nadahnuća bio je ugled Amerike kao utočišta za vrednosti ograničene vlasti, a ne vojni budžet od 300 milijardi dolara godišnje i mreža vojnih baza širom sveta“.

Mada nije postignuta saglasnost o načinu na koji su ovi faktori pojedinačno ili u kombinaciji okončali hladni rat, jedno suštinsko pitanje ostaje u središtu ove obdukcije. Da li je vojno ograničavanje prinudilo Sovjetski Savez na pokornost? Ili su sovjetske vođe podlegle svojstvenoj političkoj slabosti komunizma, koja je izazvala unutrašnju ekonomsku bolest i onemogućila im da vođe imperijalnu politiku u inostranstvu ili zadrže komunističku vlast u zemlji? Drugim rečima, da li je kraj vlasti komunističke partije bio prihvaćen zbog pretnje američkom vojnom silom? Ili je ovaj ishod izazvan drugim političkim i ekonomskim uticajima unutar Sovjetskog Saveza, kao što je 1991. godine sugerisao Georgi Arbatov, direktor sovjetskog Instituta za američke i kanadske studije, koji se suprotstavio teorijama realista tvrdnjom da je „mišljenje da je „čvrsta“ politika predsednika Regana i intenzivirana trka u naoružanju ... prinudila komuniste da „odustanu“ je čista besmislica. Sasvim suprotno, ova politika je reformatorima, svima koji su čeznuli za demokratskim promenama, umnogome otežala život. ... Konzervativci i reakcionari su dobili pretežan uticaj. ... Regan je praktično onemogućio da se počne sa reformama posle Brežnjevljeve smrti (Andropov je imao takve namere) i otežao je Gorbačovu da smanji vojne izdatke“.

Raspeljavanje doprinosa različitih faktora okončanju hladnog rata će bez sumnje intrigirati istoričare još mnogo decenija, isto kao što je bilo i sa određivanjem uzroka koji su ga pokrenuli. Pouka koja proističe iz ove četrdesetdvostranične drame ostaje značajna jer ona utiče na to kako će vođe verovatno upravljati novim suparništvom velikih sila u XXI veku.

Posledice hladnog rata

Prihvatanjem transfera svoje spoljne imperije, Rusija je izvela najdramatičnije mirno povlačenje sa vlasti u istoriji. Propast istočno-zapadnog nadmetanja suočio je svet sa neuobičajenim okolnostima. Više nije bilo „jasne i prisutne opasnosti koja bi razgraničila svrhu sile, a ova suštinska promena obesnažila je osnove za mnogo onoga o čemu se razmišljalo i što je činjeno u međunarodnim odnosima na Istoku i Zapadu posle II svetskog rata“ (Oberdorfer, 1991).

Kraj hladnog rata izmenio je međunarodne odnose duboko i na različite načine. Neposredna posledica kraja hladnog rata jeste tran-

sformisana globalna hijerarhija u kojoj Rusija više ne predstavlja pretnju američkom hegemonističkom vodstvu. Odlazak komunizma na đubrište istorije rodio je nadu za međunarodni mir ali, istovremeno, otvorio spektar novih vrsta globalnih nestabilnosti. Tako se predsednik Džordž Buš žalio novembra 1991. godine: „Propast komunizma otvorio je Pandorinu kutiju prastarih međunacionalnih mržnji, netrpeljivosti, pa čak i osvete“.

Jedna posledica zaslužuje posebnu pažnju. Posle poraza Rusije, možemo li očekivati još pedeset godina mira između velikih sila? Ili će transformisana ravnoteža sile biti uvod u nove sukobe i eventualno rat između velikih sila u XXI veku?

BUDUĆNOST POLITIKE VELIKIH SILA: HLADNI MIR?

Mirna budućnost nije izvesna. Uvidom u teorije dugih ciklusa i realne teorije vidi se kako one pesimistički predviđaju da će preovladujuć trendovi u rasporedu ekonomske moći dovesti do novog nadmetanja, konflikta i možda čak i rata između velikih sila i da će se umnožiti ceo niz novih problema i potencijalnih pretnji.

Prema realistima, nadmetanje između velikih sila za moć i položaj verovatno će se obnoviti jer međunarodna anarhija koja ga podstiče nastavlja da utiče na međunarodno ponašanje država. Realisti takode predviđaju moguću nestabilnost koja može nastupiti usled promena u strukturi globalnog sistema ako američka hegemonija bude poljuljana usponom rivala koji bi ugrozili vodstvo SAD.

Multipolarni svet XXI veka

Dok je raspored moći u hladnoratovskom sistemu bio bipolarni, posthladnoratovski svet obećava da će biti sasvim drugačiji. Povlačenje Rusije dovelo je do nove unipolarne strukture. Početkom devedesetih godina XX veka, kada su vodile pobednički rat u Persijskom zalivu, Sjedinjene Države su uživale u „unipolarnom momentu“. Radilo se o „jednoj prvoklasnoj sili (bez) ikakvih izgleda da bi u hližoj budućnosti bilo koja sila mogla da joj konkuriše. ... (To je hila) jedina zemlja sa vojnim, diplomatskim, političkim i ekonomskim mogućnostima koja je mogla da bude odlučujući učesnik u bilo kom sukobu u bilo kom delu sveta gde bi (odlučila) da se angažuje“ (Krauthammer, 1991).

IV-1 MEЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

MEЂУНАРОДНИ СИСТЕМИ И ОБЛИЦИ УРЕЂЕЊА АНАРХИЈЕ

6. “O međunarodnim sistemima” i “O višecentričnim i dvocentričnim sistemima”, u Remon Aron, *Mir i rat među nacijama*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci/Novi Sad, 2001, str. 126-136 i 155-170.

ČETVRTA GLAVA

O MEĐUNARODNIM SISTEMIMA

Nazivamo međunarodnim sistemom celinu sačinjenu od političkih jedinica koje održavaju redovne međusobne veze i sve mogu biti umešane u opšti rat. Punopravni članovi jednog međunarodnog sistema su političke jedinice, koje odgovorni u glavnim državama uzimaju u obzir u svojim računama snaga.

Oklevao sam pred upotrebom reči *sistem* da bih označio celinu, čije veze počivaju na takmičarstvu, koja je organizovana u funkciji sukoba, a postojanje joj je najjače onog dana kad je razdire pribegavanje oružju. Politički sistem je određen organizacijom, međusobnim vezama učesnika, saradnjom elemenata, pravilima upravljanja. U kojoj meri to odgovara jednom međunarodnom sistemu?

Sledeće stranice će nastojati da daju odgovore na ova pitanja. Recimo odmah da nam izraz *sistem* izgleda upotrebljiv u smislu shvatanja da znači *sistem učesnika*. U tom slučaju je celina, koju obrazuju kolektivni učesnici u takmičarstvu, označena tim izrazom. Takmičarstvo učesnika je, istina, podvrgnuto pravilima Ustava, za koji međunarodno pravo ne daje tačno odgovarajuću vrednost. Ali broj, razmere učesnika nisu predviđeni zakonskim tekstovima: učesnici su prvenstveno borilačke jedinice. Razlika postaje suštinska kad međunarodni učesnici, kao članovi, drže glasačke listiće, a države tanad ili bombe za *ultima ratio*. Kad učesnici ne preziru mitraljeze, čak ako se i jednog dana države udruže u jedinstveno, opšte carstvo, nacionalni i internacionalni učesnici teže, ili će težiti, međusobnom približavanju.

Međunarodni sistem, kao sistem članova, obuhvata mali broj učesnika. Kad se broj članova poveća (stotinak je država u Ujedinjenim Nacijama), broj onih glavnih ne raste u srazmeri, a ponekad ne raste uopšte. U planetarnom sistemu 1950. bile su dve super-sile, a najviše pet ili šest veli-

kih sila, postojećih ili potencijalnih. Stoga glavni učesnici nikad nemaju osećanje da su podvrgnuti sistemu na način na koji je jedno preduzeće srednjih razmera podvrgnuto zakonima tržišta. Struktura međunarodnih sistema je uvek *oligopolitička*. U svakom razdoblju su glavni učesnici više određivali sistem nego što su bili određeni njime. Promena unutrašnjeg režima jednog od glavnih učesnika dovoljna je da se promeni i stil, a ponekad i tok međunarodnih odnosa.

1. Raspored odnosa snaga

Prvo obeležje jednog međunarodnog sistema je *raspored odnosa snaga*, pojam koji ima više vidova: koje su granice sistema? Kakva je raspodela snaga između različitih učesnika? Kako su učesnici raspoređeni na geografskoj karti?

Pre našeg razdoblja – tačnije pre 1945 – nikad nije bilo međunarodnog sistema koji je obuhvatao celinu planete. Jedva pre jednog veka, ambasador Njegovog britanskog Veličanstva teško je dobijao audijenciju kod kineskog cara, jer je odbijao je da se podvrgne ritualu, smatrajući ga ponižavajućim (klečanje), a na trgovinske ponude dobijao je prezriv odgovor: šta bi to mogla proizvesti ta mala daleka zemlja što Carstvo Središta nije bilo u stanju da proizvede isto tako dobro ili bolje? U to doba dva su razloga zajedno isključivala Kinu iz evropskog sistema: *fizička udaljenost* zabranjivala je Kini vojnu akciju u Evropi, ograničavajući istovremeno vojnu sposobnost Evropljana na Dalekom istoku; *moralna udaljenost* kultura otežavala je dijalog i onemogućavala uzajamno razumevanje.

Koje je od dva merila važnije, vojno-političko učešće ili komunikacija za određivanje pripadnosti sistemu? Izgleda mi prvo. Trupi pripadaju samo glumci koji igraju u komadu. Za međunarodnu trupu je predstava opšti rat, moguć ili stvaran, nije važno da li glumci govore nešto različitim jezikom. Svakako, u razdobljima kad je sistem već obrazovan, znači kad odnosi više nisu slučajni ili anarhični, glumci većinom pripadaju istoj kulturnoj zoni, obožavaju iste bogove, poštuju iste zabrane. Grčki gradovi, kao i evropske države, bili su potpuno svesni i svoje duboke srodnosti i trajnosti svog suparništva. Ali persijsko carstvo, koje su Grci smatrali drugačijim – varvarskim – tursko carstvo, čiju islamsku veru vladari odani hrišćanstvu nisu mogli zanemarivati, bila su umešana u sukobe i računice grčkih gradova i evropskih monarhija. Ta su carstva bila element odnosa snaga, mada nisu bila sastavni deo transnacionalne kulturne celine.

Neizvesnost granica nije samo stvar dva činioca: diplomatskog ili vojnog *učešća* i *kulturne srodnosti*. Ona je posledica i širenja diplomatskog polja, ponekad naglog i nepredviđenog, u zavisnosti od tehnike i političkih događaja. Potčinjavajući svojim zakonima grčke gradove, kraljevi Makedonije su stvorili jednu političku jedinicu, čiji su resursi omogućavali da-

leke pohode. Međunarodni sistem se širio kako su same političke jedinice rasle i samim tim bivale u stanju da obuhvate mislima i akcijom sve veći istorijski prostor.

Pre 1914. evropske države su zanemarivale mogućnost mešanja Sjedinjenih Država Amerike. SAD nisu bile, kako je izgledalo, vojna država i nisu igrale ulogu na evropskoj sceni. Nije lišeno interesa razmišljanje o toj pogrešci, koja je pomrsila račune.

Ekonomski su Sjedinjene Države bile vekovima nerazlučive od Evrope. Evropska istorija bi bila sasvim drugačija da višak evropskog stanovništva nije s one strane Atlantike našao prazna i bogata prostranstva za obradu. Velika Britanija je, zahvaljujući svojoj vladavini morima, raspolagala bar jednim delom resursa drugih kontinenata tokom velikih ratova Revolucije i Carstva. Evropska osvajanja od XVI veka trebalo je da dokažu kako razdaljina više nije nepremostiva prepreka za vojnu akciju. Početkom XIX veka, napredak kopnenih saobraćajnih sredstava izgledao je ograničen u poređenju s pomorskim. Velika Britanija se smestila u Indiji, ali da bi stigao od Rima do Pariza Napoleonu je bilo potrebno približno isto onoliko vremena koliko i Cezaru. U XIX veku i početkom XX kopnena saobraćajna sredstva su se, naprotiv, tako čudesno razvila, zahvaljujući prvo železnici, a potom motoru s unutrašnjim sagorevanjem. Taj napredak je samo podvlačio neopravdanost nepoznavanja osnovnog pravila recipročnosti: ako je vojna sila Evrope mogla biti prisutna u Indiji ili Meksiku, zašto vojna sila Sjedinjenih Država ne bi bila prisutna na Starom kontinentu?

Ovo nepriznavanje mogućnosti povratka u Evropu evropskih emigranata, nastanjenih s one strane Atlantika, sad u uniformi, imalo je, čini mi se, više razloga: malobrojni ekspedicioni korpusi bili su Špancima dovoljni da osvoje Srednju i Južnu Ameriku. Evropljani, u vreme kad su vladali svetom, odvojili su za bitke, koje nam retrospektivno izgledaju bratoubilačke, glavninu svojih resursa. Teško su mogli da zamisle masovni prevoz vojske preko Atlantika. Profesionalni vojnici su težili precenjivanju značaja oficirskog kadra i još više aristokratske klase iz koje se taj kadar regrutovao, ili se smatralo da se regrutuje. Stara tradicionalna slika: »trgovački grad ili vojni utvrđeni grad« sprečavao je da se uvidi nova činjenica približne srazmere industrijskog i vojnog potencijala. Uostalom, zašto bi Sjedinjene Države, protivne savezina (*entanglement*) od samog početka svog postojanja, i namerne da se drže izvan evropskih sukoba, učestvovala u nekom ratu, čije je poreklo nejasno, a ulog dvosmislen? Ovakvo razmišljanje nije bilo potpuno pogrešno, ali nije uzimalo u obzir činjenicu da prve bitke ne odlučuju o ishodu i da će se neprijateljstva odužiti godinama. Drugim rečima, državnici i generali su pogrešili što nisu znali da Sjedinjene Države mogu materijalno poslati veliku armiju u Evropu. Pošto nisu predvideli proširivanje rata usled opšte vojne obaveze, industrijskog razvitka i pri-

bližne izjednačenosti snaga, iznenadili su se kad je dinamika sukoba uvukla. Sjedinjene Države u borbu i potvrdila proširivanje evropskog diplomatskog polja na Ameriku.

To polje, čije granice obeležava tehnika prevoza i borbe koliko i odnosi među državama, izdvojeno je u političke jedinice ili grupe jedinica (privremeni savezi ili trajne koalicije). Geografija diplomatskog polja se ne menja ili se lagano menja. Naprotiv, snaga svake jedinice ili grupe se ponekad brzo menja. Zato su navodne *konstante*, nametnute geografijom, često varljive. Ne dovodi geografija do prijateljstva ili neprijateljstva, izvornog ili stalnog, već određeni raspored snaga na karti. Ako se taj odnos snaga izmeni, izmeniće se i politika. Udžbenici diplomatske istorije propovedali su početkom veka mudrost pozadinskih saveza, tu tradiciju je, kako je izgledalo, nametala geografija i tako je i bilo usled rasporeda snaga. Država u središtu Evrope mora biti jača od Francuske da bi imao smisla pozadinski savez, koji treba da uspostavi ravnotežu i unese ratnu pretnju na dva fronta. Pozadinski savez s Poljskom i Sovjetskim Savezom protiv Savezne Republike u Bonu, čak sutra protiv ujedinjene Nemačke (sve do linije Odra-Nisa) bio bi besmislen. I ujedinjena Nemačka bila bi slabija od zapadne Evrope (od Francuske uz podršku anglo-saksonskih zemalja), ili sovjetskog bloka. Zašto bi se Francuska trudila da samu sebe oslabi, opkoljavajući bezopasnog suseda?

Svakako, geografski raspored saveza ima uticaja na tok diplomatije. Zavisno od prostora koji zauzimaju, političke jedinice imaju drugačije resurse, drugačije ciljeve, drugačije snove. Savezi nisu bez veze s međusobnim položajima država: najmoćniji saveznik manje uznemirava ako je daleko. Ako nije »stalni saveznik«, susedna država lako postaje neprijatelj. Uprkos svemu suštinski vid jednog sistema je odnos snaga, sam prostor ina diplomatski značaj samo u zavisnosti od rasporeda velikih i malih, stabilnih i nestabilnih država, osetljivih tačaka (vojno i politički) mirnih zona.

Da bi se odredilo ono što mi podrazumevamo pod uspostavljanjem odnosa snaga¹ najprostije je suprotstaviti dva tipična uspostavljanja, višepolno i dvopolno. U prvom slučaju diplomatsko suparništvo se odvija između više jedinica, koje pripadaju istom redu. Moguće su različite kombinacije ravnoteže, menjanja saveza su deo normalnog procesa diplomatije. U drugom, dve jedinice nadmašuju sve druge, tako da je ravnoteža moguća samo u vidu dveju koalicija, većina država, srednjih i malih, primorana je da pristupi taboru jednog ili drugog velikog.

Ma kakav bio raspored, političke jedinice imaju svoju manje ili više zvaničnu hijerarhiju, suštinski određenu snagama koje je, kako se pretpostavlja, svaka od njih u stanju da mobilise: na jednom kraju su velike, a na drugom male sile, jedne zahtevaju pravo mešanja u sve stvari, uključivo i u one koje ih se ne tiču neposredno, a druge nemaju ambiciju da se mešaju iz-

¹ Na nemačkom *Gestaltung der Kraftverhältnisse*.

van svoje uske sfere interesa i akcije, ponekad se čak mire s odlukama skupa velikih o stvarima koje ih se neposredno tiču. Ambicija velikih je da uobliče situaciju, a malih da se prilagode situaciji koja u suštini ne zavisi od njih. Suprotnost je uostalom suviše jednostavna i izražava više mišljenja nego stvarnost: način na koji se mali prilagodavaju sticaju okolnosti doprinosi uobličavanju same situacije.

Raspored snaga na diplomatskom polju je *jedan* od uzroka koji odlučuju o grupisanju država. U krajnjoj liniji dve države, koje nemaju sopstveni motiv za spor, mogu postati međusobno neprijateljske usled »sudbonosnog položaja«. Dve nadmoćne države su skoro neizbežno neprijatelji (sem ako su tesno vezane) iz prostog razloga što ravnoteža postoji samo pod uslovom da svaka od njih pripada suprotnom taboru. Kad samo suparništvo stvara neprijateljstvo, duh i strasti nalaze potom nebrojena sredstva opravdanja. I u samom ratu se bes ponekad rada iz same borbe, a ne stvara ga razlog borbe.

Reč je o krajnjem slučaju. Savezi nisu mehanički odraz odnosa snaga. Uprošćeno bi se reklo da su nekoliko Velikih u sukobu zbog razmimoilaženja, ili suprotnosti interesa, ili zahteva, a ostali, veliki ili mali, pridružuju se jednom ili drugom ili iz interesa (više mogu da očekuju od pobeđe jednog tabora nego drugog), ili iz sentimentalnih razloga (naklonosti stanovništva su više na jednoj strani nego na drugoj), bilo radi postizanja ravnoteže. Velika Britanija je uživala glas da zauzima stav *isključivo* iz ovog poslednjeg razloga. Često ravnodušna prema pojedinostima mape kontinenta, jedini joj je cilj bio da spreči hegemoniju ili carstvo samo jednog. Ta čista politika ravnoteže bila je logična, pošto Velika Britanija nije težila ni sticanju teritorija ni stanovništva (od Stogodišnjeg rata). U toj meri je za Englesku bilo od životne važnosti da snage na kontinentu ne budu udružene protiv nje, da britanska diplomatija nije mogla sebi da dopusti raskoš ideoloških obzira. Da bi bila razumna, morala je istovremeno izgledati časna i cinična: odgovarati obavezama prema saveznicima za trajanja neprijateljstava i nikad ne smatrati bilo koji savez večitim.

Ako politika kontinentalnih država nije izgledala toliko lišena ideoloških ili osećajnih ograničenja kao politika ostrvske države, to nije bila krivica državnika, već okolnosti. Evropski monarsi su se svadali oko oblasti i utvrđenja. Invazije su ostavljale gorke uspomene. Čak i u vreme dinastičkih ratova vladari nisu menjali saveznike i neprijatelje sasvim slobodno. Posle aneksije Alzasa i Lorene, nijedna francuska vlada, čak i autoritarna, ne bi pristala na pomirenje s Nemačkom.

Savezi i neprijateljstva određeni su nekad odnosom snaga, nekad svadom oko određenog pitanja, a najčešće kombinacijom oba činioca. Kad je reč o dugotrajnim savezima, ili neprijateljstvima, suprotnosti interesa ili susticanja težnji su na prvom mestu. Dugo razdoblje rata Francuske s Velikom Britanijom bilo je delimično uzrokovano neizbežnim neprijateljstvom ostrvske države prema prvoj državi Starog kontinenta, ali su se istovreme-

no kolonijalni poduhvati Francuske i Engleske sudarali u dalekim zemljama i na okeanima: logično je Engleskoj morao biti stalni cilj uništenje francuske flote, ili bar neporeciva nadmoć engleske flote, kako bi vladanje morima jemčilo širenje i bezbednost britanskog carstva. U XX veku samo računica snaga ne daje sliku britanske politike. Najzad, apstraktno govoreći, Engleska je mogla da se udruži s evropskim kontinentom da bi predupredila američku hegemoniju; o tome nije bilo ni govora. Američka hegemonija je još izgledala vladajućoj klasi u Londonu kao da je očuvala nešto od engleske hegemonije, dok bi nemačku hegemoniju osetila kao stranu, ponižavajuću, neprihvatljivu. *Pax americana* umesto *pax britannica* nije značila promenu sveta i samoljublje je bilo jače povredeno od duše. *Pax germanica* nije mogla zameniti *pax britannica*, jer bi joj se Engleska opirala do smrti: jednom ili drugom bi samo vojna propast mogla da prokrči put.

2. Homogeni i heterogeni sistemi

Država se u spoljnoj politici ne rukovodi samo odnosom snaga; i ideje i osećanja utiču na odluke učesnika. Diplomatska situacija trenutka ne može biti shvaćena potpuno dokle god se ograničava na opisivanje geografske i vojne strukture, saveza i neprijateljstava, dok se u mapu upisuju centri snage, trajne ili privremene koalicije, neutralni. Treba još izvući determinante ponašanja glavnih učesnika, drugim rečima prirodu država i ciljeve nosilaca vlasti. Tako mi razlikovanje *homogenih sistema* od *heterogenih sistema* izgleda bitno². *Homogenim sistemima* nazivam one u kojima su države istog tipa i imaju isto poimanje politike. *Heterogenima* nazivam naprotiv sisteme u kojima su države organizovane prema različitim načelima i pozivaju se na protivrečne vrednosti. Od kraja verskih ratova do Francuske revolucije evropski sistem je bio istovremeno višepolni i homogen. Evropsko-američki sistem od 1945 je istovremeno dvopolan i heterogen.

Homogeni sistemi u prvoj analizi izgledaju stabilniji. Vladajući krugovi ne zanemamju dinastičke i ideološke interese, koji ih povezuju, uprkos nacionalnim interesima, koji ih suprotstavljaju. Homogenost dolazi do izražaja, krajnjeg i svečanog, u obrascu Svetog saveza. U borbi protiv revolucionara vladari suverenih država se obavezuju na uzajamnu pomoć. Sveti savez su liberali optuživali da je zavera kraljeva protiv naroda. Nije imao »nacionalno« opravdanje, pošto promena režima nije povlačila u prošlom veku preokrete u savezima: pobeđa revolucije u Španiji bi možda ugrozila Burbone, ali ne i Francusku. Danas svaki od dva bloka teži da preuzme

² Ovu razliku pozajmljujem iz izuzetnog rada M. Panoyis Papaligouras, *Théorie de la société internationale*, teza odbranjena na univerzitetu u Ženevi 1941. Na knjigu me je uputila g-dica J. Hersch.

neki obrazac Svetog saveza za unutrašnju upotrebu. Sovjetska intervencija u Mađarskoj odgovarala je proglašavanju prava ruske vojske da se umeša u stvari svih zemalja Istočne Evrope kako bi ugušila kontrarevoluciju (u stvari svaku pobunu protiv jednog takozvanog socijalističkog režima). I na zapadu su režimi potencijalno saveznici protiv revolucije. Sveti savez protiv kontrarevolucije ili revolucije je konačno neophodan preživljavanju oba bloka.

Homogenost sistema doprinosi ograničavanju nasilja. Dok su ljudi na vlasti u suprotstavljenim državama svesni svoje solidarnosti, skloni su da jedni druge poštede. Revolucionari se smatraju kao zajednički neprijatelj svih vladavina, a ne kao saveznici jedne od država ili jednog od saveza. Ako bi revolucionari pobedili u jednoj državi, režimi ostalih država bi i sami bili poljuljani. Bojazan od revolucije podstiče ratne komandante bilo da se pomire s porazom, bilo da ograniče svoje planove.

Homogeni sistem izgleda postojan i zato što je predvidljiv. Ako sve države imaju slične režime, ovi mogu biti samo tradicionalni, vremenski nasledeni, a ne improvizovani. U takvim režimima državni se drže provenjenih pravila ili običaja: protivnici ili saveznici znaju uglavnom šta od njih mogu da očekuju ili čega da se plaše.

Najzad, po definiciji su države, i oni koji govore u njihovo ime, usmerene da razlikuju državnog neprijatelja od političkog protivnika. Državno neprijateljstvo ne podrazumeva mržnju, dakle ne isključuje sporazume, pomirenja posle bitke. Državnici, pobednici ili poraženi, mogu pregovarati s neprijateljem, a da ih ideolozi ne napadaju za izdaju i ne prekorevaju što su pošteđeli »zločinca«, i da ih ekstremisti ne napadaju da su žrtvovali nacionalne interese samo da bi obezbedili preživljavanje svog režima³.

Heterogenost sistema razvija suprotne posledice. Neprijatelj se javlja i kao protivnik, u smislu koji ta reč ima u unutrašnjim borbama, poraz nanosi štetu interesima vladajuće klase, a ne samo naciji. Ljudi na vlasti se bore za sebe, a ne samo za državu. Daleko od toga da su kraljevi ili predsednici republike skloni da pobunjenike u suprotnom taboru smatraju pretnjom opštem poretku zaraćenih celina, u njima vide priliku da izazovu neslogu kod neprijatelja. Protivnici grupe na vlasti postaju, ma šta hteli, saveznici nacionalnog neprijatelja, a potom, u očima nekih svojih sugradana, izdajnici. U uslovima Svetog saveza vladajući su ohrabreni da svoje sukobe potčine spasu opšteg načela legitimnosti. Sticaj okolnosti zvani ideološki sukob je takav u kojem se svaki od tabora poziva na jednu ideju i gde su oba tabora podeljena, pri čemu mnogobrojni građani, i tu i tamo, ne žele, ili ne žele punim srcem, pobedu svoje otadžbine ako će ona značiti poraz ideje koju su prihvatili, a oličava je neprijatelj.

³ Kao što je T. Veblen prebacivao savezničkim državicima 1918.

⁴ Kao što su Guillemin i ostali levičarski pisci prebacivali partiji mira, koja je nadvladala 1871. Nije li se mogla promeniti ratna sudbina da je revolucionarni rat nastavljen?

Ovo ukrštanje građanskih borbi i međudržavnih sukoba otežava već postojeću nepostojanost sistema. Pripadnost država jednom ili drugom taboru dovodi se u pitanje ishodom unutrašnjih suparničtva: samim tim vodeće države ne mogu da ih gledaju ravnodušno. Borbe partija postaju objektivno epizode sukoba među državama. Kad započnu neprijateljstva, kompromisni mir je težak, obaranje vlade ili režima neprijatelja postaje skoro neminovno jedan od ciljeva rata. Stupnjevi velikih ratova – verski ratovi, ratovi Revolucije i Carstva, ratovi XX veka – preklapili su se s dovođenjem u pitanje načela legitimnosti i organizacije država.

Ta istovremenost nije slučajna, već možda uzročna veza, apstraktno zamišljena na dva načina: nasilje ratova *stvara* heterogenost sistema, ili je naprotiv ta heterogenost ako ne uzrok, onda bar istorijski kontekst velikih ratova. Mada se nikad ne može kategorično dati prednost jednoj od postavki alternative isključujući drugu, do unutrašnjih borbi i međudržavnih sukoba ne dolazi uvek na isti način. Heterogenost je ne samo relativna, već može imati i različite oblike.

Da li je evropski sistem 1914. bio homogen ili heterogen? U mnogo čemu izgledalo je da je homogenost preovlađujuća. Države su se uzajamno priznavale. Najmanje liberalna među njima, Rusija, dozvoljavala je opoziciji pravo postojanja, kritike. Nigde istina jedne ideologije nije bila određena državnim dekretom i nije se smatrala neophodnom za čvrstinu države. Građani su lako prelazili granice, a traženje pasoša na granicama Rusije izazvalo bi skandal. Nijedna vladajuća klasa nije imala za cilj obaranje režima potencijalno neprijateljske zemlje. Francuska *republika* nije to nameravala u odnosu na nemačko *carstvo*, niti je ovo to nameravalo u odnosu na *carstvo* Rusije. Francuska republika se udružila s carskom Rusijom prema tradicionalnim zahtevima ravnoteže.

Ova homogenost, prividna dok je trajao mir, bila je išarana pukotinama, koje će rat proširiti. U tom okviru su dva načela legitimnosti: rođenje i izbor, čiji je sukob bio jedan od uzroka ratova Revolucije i Carstva, zaključila krhko primirje. U poređenju s fašističkim ili današnjim komunističkim režimom Viljemovo carstvo, pa i rusko carstvo, bila su »liberalna«. Ali je vrhovna vlast, suverenitet, i dalje pripadala nasledniku vladajuće porodice. Heterogenost apsolutističkih režima (suverena određuje rođenje) i demokratskih režima (suverena određuje narod) prikriveno je postojala. Sve dok je Rusija bila u savezu sa zapadnim demokratijama nijedan od tabora nije mogao, svakako, koristiti u potpunosti tu suprotnost. Posle ruske revolucije saveznička propaganda je to učinila bez oklevanja.

Bilo je i nešto još ozbiljnije: odnos stanovništva i države nije bio stabilizovan u XIX veku. U ime prava nacionalnosti obrazovani su i nemačko carstvo i kraljevina Italija. Ali je Rajh u Alzasu i Loreni dao nacionalnoj ideji smisao, koji liberali u Francuskoj i drugde nikad nisu prihvatili: da li je nacionalnost sudbina koju jezik ili istorija nameću pojedincima, ili je plod slobode da svako može da izabere sebi državu? Povrh toga teritorijal-

no stanje Evrope, utemeljeno na dinastičkom nasleđu, i briga za ravnotežu nisu bili u skladu s nacionalnom idejom, ma kakvo bilo njeno tumačenje. Austro-Ugarska je bila višenacionalna država kao i osmansko carstvo. Poljaci nisu bili ni Nemci, ni Rusi, ni Austrijanci, a svi su bili potčinjeni nekom stranom zakonu.

Odmah po objavi rata sve zaraćene države su pokušale da se pozovu na nacionalnu ideju kako bi iskoristile njen dinamizam. Carevi su davali svečana i neodređena obećanja Poljacima, kao da su neodređeno shvatili da je deoba Poljske greh Evrope. Možda je i opšta vojna obaveza navodila vladajuće na pomisao da ubuduće rat mora imati neki smisao za one koji stavljaju život na kocku.

Ta heterogenost načela legitimnosti (kako treba određivati one na vlasti; kojoj državi treba da pripada stanovništvo?) nije bila, u suštini, suprotna kulturnoj srodnosti svih članova evropske zajednice. Ona nije davala nijednoj od država želju da uništi režim neke druge. U vreme mira svaka je država smatrala režim one druge kao stvar koja je se ne tiče. U svom liberalizmu Francuska ili Velika Britanija pružale su azil ruskim revolucionarima, ali im nisu davale ni novac ni oružje za organizovanje terorističkih poduhvata. Naprotiv, od 1916. ili 1917. saveznička propaganda i diplomatija, da bi opravdale odluku nastavljanja rata do apsolutne pobeđe, da bi ubedile savezničke vojnike da brane slobodu, da bi odvojile nemački narod od režima, napadoše apsolutizam kao uzrok rata i nemačkih »zločina« i proglasiše pravo naroda na samoopredeljenje (dakle na rasparčavanje Austro-Ugarske) kao temelj pravednog mira, ne dozvoljavajući sebi ni da pregovaraju s vladajućim ljudima odgovornim za veliku klanicu. Polu-homogen 1914, evropski sistem je postao nepovratno heterogen 1917, usled besa borbe i potrebe Zapadnjaka da opravdaju svoje opredeljenje za rat do odlučujuće pobeđe.

Uoči Peloponeskog rata i grčki gradovi su bili relativno homogeni. Zajedno su se borili protiv Persijanaca, obožavali su iste bogove, slavili iste svetkovine, takmičili se u istim igrama. Ekonomske i političke ustanove bile su iz iste porodice, bile su to varijante istih tema. Kad je izbio rat na život i smrt između Atine i Sparte, svaki se tabor setio da se poziva jedan na demokratiju, a drugi na aristokratiju (ili oligarhiju). Cilj nije bio toliko podizanje morala boraca, koliko slabljenje protivnika i sticanje pristalica na protivničkoj strani. Ova heterogenost, koja se tiče samo jednog elementa politike, često je dovoljna da preobrazi međudržavno neprijateljstvo u strasnu mržnju. Smisao zajedničke kulture se briše i zaraćene strane u svesti nose samo ono što ih deli. Možda je po mir i umerenost najopasnija heterogenost nikla na zajedničkom temelju.

Heterogenost grčkih gradova u doba Peloponeskog rata ili ona evropskih država 1917, ili 1939, ipak je bila manje naglašena od heterogenosti grčkih gradova i persijskog carstva, grčkih gradova i Makedonije, hrišćanskih kraljevstava i osmanskog carstva, a *fortiori* heterogenost španskih os-

vajača i carstava Acteka i Inka, evropskih osvajača i afričkih plemena. Primeri nas apstraktno navode na tri tipične situacije: 1) političke jedinice koje pripadaju istoj civilizacijskoj zoni često imaju redovne odnose s političkim jedinicama koje su izvan zone i jasno priznate kao drugačije ili strane. Grci su, shodno svom pojmu slobodnog čoveka, gledali pomalo pokroviteljski na podanike istočnih carstava. Islam je delio hrišćanska kraljevstva od osmanskog carstva ne zabranjujući savez francuskog kralja i vojskovođe Vernika; 2) Španci s jedne, a Inke i Acteci s druge strane, bili su *suštinski* drugačiji. Osvajači su pobedili, uprkos brojnoj nadmoći pobedenih, zahvaljujući ogorčenosti plemena potčinjenih vladajućem narodu u carstvima, a istovremeno i užasnoj razornoj moći svog oružja. Osvajači su uništili civilizacije, koje nisu ni mogli ni hteti da razumeju, čak nisu bili ni svesni da čine zločin; 3) možda se odnos Evropljana i afričkih crnaca nije mnogo razlikovao od prethodnog odnosa Španaca i Inka. Antropolozi našeg vremena nas pozivaju da ne zanemarujemo specifičnu »kulturu« onih koje su naši oci nazivali divljacima i da ne žurimo s uspostavljanjem lestvice vrednosti. Razlikovanje mi uprkos svemu izgleda opravdano kad je reč o arhaičnom životu plemena i civilizacija prekolumbovskog vremena.

U pogledu surovosti i užasa ne bi se mogao uspostaviti neki manje-više odnos zavisno od toga da li su ratovi vođeni između srodnih i heterogenih jedinica, ili ratovi između jedinica drugih civilizacija, ratovi koje vode osvajači protiv civilizacija koje nisu sposobni da razumeju, ili najzad ratovi između civilizovanih i divljaka. Svi su osvajači, bili oni Španci ili Mongoli, ubijali i pljačkali. Ratnici ne moraju biti strani jedni drugima da bi bili surovi: dovoljna je politička heterogenost, često stvorena ili bar uvećana samim ratom. Šta više, borba između jedinica iste civilizacijske porodice je često bešnja od bilo koje druge, kao što je to i građanski ili verski rat, ako su pojedinci privrženi jednom obliku države više nego samoj državi, ako ugrožavaju civilni mir zahtevajući slobodan izbor boga ili svoju crkvu.

Međunarodni sistemi, koji obuhvataju srodne i susedne države, istovremeno su i pozornica velikih ratova i nada u carsko ujedinjenje. Diplomatsko polje se širi uporedo s uključivanjem sve većeg broja bivših osnovnih jedinica. Posle makedonskog osvajanja celina gradova obrazuje jednu jedinicu. Posle Aleksandrovih i rimskih osvajanja Sredozemlje je celo potčinjeno istim zakonima i samo jednoj volji. Kako carstvo napreduje, tako razlikovanje civilizacijske srodnosti od pripadnosti državi sve više nestaje. Carstvo se na granicama bori s »varvarima«, a u svom okviru s pobunjenim stanovništvom ili s »necivilizovanim« masama. A jučerašnji borci su postali sugrađani. U retrospektivi ratovi u većini izgledaju kao građanski ratovi, pošto su se suprotstavljale političke jedinice upućene da se sliju u veću jedinicu. Pre XX veka Japanci su se borili samo u međusobnim velikim ratovima, Kinezi su se borili međusobno i protiv varvara, Mongoli i Mandžuraci. Uostalom, kako bi i moglo biti drugačije? Zajed-

nice i pojedinci su u sukobu sa susedom, *drugacijim*, čak i ako je fizički i moralno vrlo blizak. Politička zajednica treba da je prostrana da bi sused pripadao civilizaciji, koju istoričar u perspektivi vekova ocenjuje kao autentično drugačiju.

Posle 1945, diplomatsko polje se proteglo do granica planete i diplomatski sistem je, uprkos svim unutrašnjim raznorodnostima, pružio pravnu homogenost, čiji je izraz Organizacija Ujedinjenih Nacija.

3. Transnacionalno društvo i međunarodni sistem

Međunarodni sistemi, kako smo rekli, obuhvataju jedinice koje međusobno održavaju redovne diplomatske odnose. A takve veze normalno prate i veze pojedinaca, članova takvih zajednica. *Međunarodni sistemi su međudržavni vid društva, kojem pripadaju stanovnici potčinjeni različitim suverenitetima.* Grčko ili evropsko društvo u V veku pre n. e. ili u XX veku posle Isusa Hrista, realnosti su koje ćemo nazvati transnacionalnim radije nego internacionalnim ili nad-nacionalnim.

Transnacionalno društvo se javlja u trgovinskoj razmeni, seobama ljudi, zajedničkim verovanjima, organizacijama koje prevazilaze granice, najzad u obredima ili takmičenjima otvorenim za članove svih tih jedinica. Transnacionalno društvo je utoliko življe što su sloboda razmene, seobe ili veze jače, što su zajednička verovanja jača, što su nacionalne organizacije manje brojne od ne-nacionalnih, što su zajedničke svečanosti svečanije.

Lako je ilustrovati primerima životnost transnacionalnog društva. Pre 1914. ekonomska razmena je u Evropi uživala slobodu, zajemčenu zlatnim etalonom i novčanom konvertibilnošću bolje no zakonodavstvom. Radničke partije su bile okupljene u Internacionalu. Grčka tradicija Olimpijskih igara je oživljena. Uprkos razlikovanju hrišćanskih crkava, verska, moralna, pa čak i politička verovanja bila su u temelju slična s jedne ili druge strane granica. Francuz je mogao bez prelaženja mnogih prepreka da izabere za život Nemačku, kao što je Nemač mogao živeti u Francuskoj. Taj primer, kao i sličan primer grčkog društva V veka, ilustruje relativnu autonomiju međudržavnog poretka – u miru i ratu – u odnosu na kontekst transnacionalnog društva. Nije dovoljno da se pojedinci posećuju i poznaju, izmenjuju robu i ideje, da bi vladao mir među suverenim jedinicama, mada su takve veze verovatno neophodne za kasnije obrazovanje jedne međunarodne ili nadnacionalne zajednice.

Suprotan primer je primer Evrope od 1946. do 1953, pa i danas, iako se od 1945. i preko gvozdene zavese polako obnavlja nekakvo transnacionalno društvo. Trgovinska razmena komunističkih zemalja i zemalja zapadne Evrope bila je svedena na minimum. U meri u kojoj je preživela ticala se samo država (bar s jedne strane). »Sovjetski čovek« nije imao pravo da razmenjuje s »kapitalistom«, osim uz posredništvo javne ad-

PETA GLAVA

O VIŠECENTRIČNIM I DVOCENTRIČNIM SISTEMIMA

Spoljna politika je kao takva *power politics* ili politika sile. Tako se pojam ravnoteže – *balance* – primenjuje na sve međunarodne sisteme do atomskog doba (možda isključivo).

Tokom prethodnih poglavlja razlikovali smo *snagu* – celinu sredstava pritiska ili prinude na raspolaganju državama, i – *silu* – sposobnost država, posmatranih pojedinačno kao jedinice, da utiču na druge. Stoga bismo rado rekli politika sile i ravnoteža snaga. Prvi izraz znači da države ne priznaju ni sudiju ni sud, niti zakone iznad svoje volje, pa prema tome duguju svoje postojanje ili svoju bezbednost samo sebi i svojim saveznicima. Ako radije govorim o ravnoteži snaga nego ravnoteži sile, razlog je što je snage lakše izmeriti od sile. Ali ako su snage uravnotežene, sile su takode približno uravnotežene. Nijedna država ne nameće suvereno svoju volju drugima, ukoliko nema u toj meri ogromne resurse da njeni suparnici unapred prihvataju uzaludnost otpora.

1. Politika ravnoteže

U malom Hjumovom ogledu, pod naslovom *On the balance of power*, apstraktna teorija ravnoteže izložena je s najviše ubedljive jednostavnosti.

Dejvid Hjum uzima kao polaznu tačku pitanje: da li je pojam ravnoteže moderan ili je samo izraz nedavno stvoren, a pojam je star koliko i svet? Drugi deo alternative je istinit: »*In all the politics of Greece, the anxiety with regard to the balance of power is apparent, and expressly pointed out to us, even by ancient historians. Thucydides represents the league which was formed against Athens, and which produced the Peloponesian*

war, as entirely owing to this principle. And after the decline of Athens, when the Thebans and Lacedemonians disputed for sovereignty, we find that the Athenians (as well as many other Republics) always threw themselves into the lighter scale, and endeavoured to preserve the balance¹.

Ni persijsko carstvo ne postupa drugačije: »The Persian monarch was really, in his force, a petty prince, compared to the Graecian republics; and, therefore, it behoved him, from view of safety more than from emulation, to interest himself in their quarrels, and to support the weaker side in every contest². Aleksandrovi naslednici ostaće verni istom načelu: »They showed great jealousy of the balance of power; a jealousy founded on true politics and prudence, and which preserved distinct for several ages the partition made after the death of that famous conqueror³. Istom sistemu pripadaju i narodi koji su skloni da se umešaju u rat. »As the Eastern princes considered the Greeks and Macedonians as the only real military force with whom they had any intercourse, they kept always a watchful eye over that part of the world⁴.

Ako se smatra da ljudi Starog veka nisu znali za politiku ravnoteže, razlog je neobična istorija Rimskog carstva. Činjenica je da je Rim bio u stanju da potčini jednog za drugim svoje protivnike, jer su bili nesposobni da zaključe blagovremeno saveze koji bi ih zaštitili. Filip Makedonski je bio neutralan sve do Hanibalovih pobeda, a zaključio je neoprezno s pobednikom savez, pod uslovima još neopreznijim »upon terms still more imprudent«. Ahajska republika i Rodos, čiju mudrost hvale istoričari Starog veka, pružili su Rimljanima pomoć u ratovima protiv Filipa i Antioha. »Massinissa, Attalus, Prusias, in gratifying their private passions, were all of them the instruments of the Roman greatness, and never seem to have suspected that they were forging their own chains, when they advanced the conquests of their ally⁵. Jedini vladar koji je, izgleda, tokom rimske istorije razumeo načelo ravnoteže je Hijeron, kralj Sirakuze: »Nor ought such

a force ever to be thrown into one hand as to incapacitate the neighbouring states from defending their rights against it⁶. To je najprostiji obrazac ravnoteže: nikad jedna država ne treba da ima takve snage da susedne zemlje budu nesposobne da brane svoja prava protiv nje. Obrazac je suviše jednostavan, zasnovan na *common sense and obvious reasoning*, da bi promakao ljudima Starog veka.

U funkciji istog načela Dejvid Hjum potom analizira evropski sistem i suparništvo Francuske i Engleske. »A new power succeeded, more formidable to the liberties of Europe, possessing all the advantages of the former, and labouring under none of its defects, except a share of that spirit of bigotry and persecution, with which the house of Austria was so long, and still is, so much infatuated⁷. Protiv francuske monarhije, pobednice u četiri rata od pet, ali koja, međutim, nije mnogo proširila svoju nadmoć niti stekla potpunu hegemoniju u Evropi (*total ascendant over Europe*), Engleska je bila u prvom redu. Ne može se bez osmeha danas čitati Hjumova kritika engleske politike. Kao Grci, kaže on, »we seem to have been more possessed with the ancient Greek spirit of jealous emulation than actuated by the prudent views of modern politics⁸. Engleska je beskorisno nastavila ratove, započete opravdano i možda neophodne, ali koji su mogli biti završeni ranije pod istim uslovima. Neprijateljstvo Engleske i Francuske smatra se izvesnim u svakom slučaju i saveznici računaju na engleske snage kao na sopstvene te su krajnje nepomirljivi, a Engleska podnosi cenu neprijateljstava. Najzad »we are such true combatants that, when once engaged, we lose all concern for ourselves and our posterity, and consider only how we may best annoy the enemy⁹.

Preteran ratnički žar izgleda Hjumu poguban zbog ekonomskih žrtava koje povlači, a ove mu izgledaju naročito opasne, jer mogu dovesti jednog dana Englesku do druge krajnosti »rendering us totally careless and supine with regard to the fate of Europe. The Athenians, from the most bustling, intriguing, warlike, people of Greece, finding their error in thrusting themselves into every quarrel, abandoned all attention to foreign affairs; and in no contest ever took part, except by their flatteries and complaisance to the victor¹⁰.

⁶ »... U strahu da se takva snaga ne stavi samo u jedne ruke i da susedne države budu potpuno nesposobne da brane svoja prava protiv nje...«

⁷ »Usledila je nova sila, još važnija za slobodu Evrope, jer ima sve prednosti prve, a nema nijednu od njenih mana, izuzev delimično taj duh zatucanosti i sujeverja, kojim je Austrijska kuća bila tako dugo, i još je, opsednuta.«

⁸ »Izgleda da nas je više pokretalo ono ljubomorno takmičarstvo starih Grka, nego oprezna gledišta moderne politike.«

⁹ »Mi se toliko predajemo sukobu da, kad u ujea udemo, gubimo potpuno osećaj za sebe i svoje potomstvo i samo smišljamo kako da naškodimo neprijatelju što je više moguće.«

¹⁰ »postajući potpuno uosetljivi za sudbinu Evrope. Atinjani, pošto su bili najspletkaskiji i uajratničkiji narod Grčke, kad su uvideli da su se prevarili mešajući se u svaki spor, posvetili su svu pažnju spoljnim poslovima i potom su učestvovali u sledećim ratovima samo svojim uslugama i laskanjima pobedniku...«

¹ »... U celokupnoj grčkoj politici uočava se težnja ka ravnoteži sila i drevni istoričari nam o tome govore vrlo izričito. Tukidid predstavlja Savez stvoren protiv Atine, koji je izazvao Peloponeski rat, kao potpuno proistekao iz toga načela. Kada je otpočelo opadanje Atine, i kada su se Tebanci i Lokedemonjani počeli otimati za premoć, nalazimo da su Atinjani, kao i mnoge druge države, uvek pristajale uz slabiju stranu, da bi se očuvala Ravnoteža.«

² »... Persijski šah je bio zaista po snazi mali vladar u poređenju s grčkim republikama, zato mu je odgovaralo, više s gledišta bezbednosti nego takmičenja, da prati njihove svade i da svakom prilikom podržava najslabiju stranu...«

³ »Aleksandrovi naslednici su ljubomorno čuvali ravnotežu snaga, ljubomora se zasnivala na politici i pravoj opreznosti, koja je očuvala, još nekoliko vekova posle smrti slavnog osvajača, podeljene celine.«

⁴ »U sledećem razdoblju vidimo da su istočnjački vladari, gledajući Grke i Makedonce kao jedinu stvarnu vojnu silu s kojom mogu imati posla, uvek vrlo pažljivo motrili taj deo sveta.«

⁵ »Masinisa, Atal, Prusias, zadovoljavajući svoju posebnu strast, svi su bili oruđa rimske veličine: međutim, izgleda da ih nikad nisu sumnjičili da kuju sopstvene okove dok su doprinosili osvajanjima svojih saveznika...«

Dejvid Hjum je naklonjen politici ravnoteže, jer je protivnik velikih carstava: *»Enormous monarchies are probably destructive to human nature in their progress, in their continuance, and even in their downfall, which never can be very distant from the establishment«*¹¹. Ako mu se kao primedba navede Rimsko carstvo, Dejvid Hjum odgovara da je Rimsko carstvo moglo imati nekih prednosti, a razlog je *»that mankind were generally in a very disorderly, uncivilized condition before its establishment«*. Beskrajno širenje jedne monarhije – Hjum cilja na monarhiju Burbona – stvara samo prepreke uzdizanju ljudske prirode (*thus human nature checks itself in its airy elevation*). Nećemo nikako uprostiti misao Hjuma postavljajući antitezu politike ravnoteže i sveopšte monarhije. Kako sveopšta monarhija ne izgleda ništa manje pogubna Hjumu nego Monteskejcu, država gubi neminovno svoje vrline sa širenjem svoje teritorije, politika ravnoteže se razumno nameće kao ishod istorijskog iskustva i moralnih vrednosti.

Propadanje Rima počinje, govorio je Monteskejce, kad je ogromno prostranstvo carstva onemogućilo republiku. Da se monarhija Burbona preterano širila, plemstvo bi odbilo da služi daleko, u Mađarskoj ili Litvaniji, *»forgot at court and sacrificed to the intrigues of every minion or mistress who approaches the prince«*. Kralj bi trebalo da se obraća plaćenicima *»and the melancholy fate of the Roman emperors, from the same cause, is renewed over and over again, till the final dissolution of the monarchy«*.

Politika ravnoteže sledi pravilo zdravog razuma, ona potiče iz opreznosti potrebne državama u brizi da sačuvaju samostalnost, da ne budu na milosti države koja ima neodoljiva sredstva. Izgleda za osudu u očima državnika ili doktrinara, koji vide u otvorenom ili prikrivenom korišćenju snage, ponekad dovedenom do eksplozije nasilja, obeležje i izraz ljudske zlobe. Još ti cenzori moraju smisliti neku pravnu ili duhovnu zamenu za ravnotežu samostalnih volja. Istu tu politiku ravnoteže oceniće kao moralnu, ili bar istorijski opravdanu, oni koji se plaše sveopšte monarhije i žele preživljavanje nezavisnih država. A osudiće je naprotiv kao nemoralnu, ili bar anarhičnu, oni koji u određenom prostoru, u određenom vremenu, više vole jedinstvo jednog carstva od održavanja mnogobrojnih suverenosti. Ako nije dogmatičar, posmatrač će odlučiti, zavisno od okolnosti, u prilog ravnoteže ili carstva, pošto je malo verovatno da najpovoljnija razmera državne teritorije (najpovoljnija za koga? najpovoljnija za šta?) može biti ista u svim vremenima.

Politika ravnoteže na najvišoj ravni apstrakcije se svodi na manevrisanje kako bi se jedna država sprečila da nagomila snage veće od snaga svojih udruženih suparnika. Svaka država, ako hoće da očuva ravnotežu, zauzeće stav protiv države ili koalicije koja je u stanju da obezbedi takvu

¹¹ »Ogromna carstva, takva kakva danas možda prete Evropi, verovatno su razorna za ljudsku prirodu, u svom narastanju, u svom trajanju i čak i svom padu, koji nikad ne može biti daleko od njihovog nastajanja«.

nadmoć. To opšte pravilo vredi za sve međunarodne sisteme. Ali ako se teži izgradnji pravila politike ravnoteže treba tražiti modele sistema prema rasporedu i odnosu snaga.

Dva najtipičnija modela su oni koje sam nazvao višecentrični¹² i dvo-centrični: ili su glavni učesnici, čije snage nisu suviše nejednake, relativno brojni, ili naprotiv dva učesnika u toj meri nadmašuju svoje suparnike da postaju svaki po jedan centar koalicije, a ostali učesnici su primorani da se odrede u odnosu na dva »bloka«, pridružujući se jednom ili drugom, ukoliko nemaju izgleda da se uzdrže. Modeli između ova dva su mogući zavisno od broja glavnih učesnika i stepena jednakosti ili nejednakosti njihovih snaga.

2. Politika višecentrične ravnoteže

Zamislamo jedan međunarodni sistem definisan većim brojem suparničkih država, čiji resursi nisu jednaki, ali ne stvaraju prirodnu nesrazmeru, Francuska, Nemačka, Rusija, Engleska, Austrougarska, Italija 1910, na primer. Ako države hoće da održe ravnotežu, moraju primeniti izvesna pravila, koja ishode iz odbijanja sveopšte monarhije.

Neprijatelj je po definiciji država koja preti svojom nadmoći nad drugima, pobednik nekog rata (onog koji mu je doneo najviše prednosti) postaje odmah sumnjiv svojim dojučerašnjim saveznicima. Drugim rečima, prijateljstva i neprijateljstva su suštinski privremena, pošto ih određuje odnos snaga. Prema tom istom zaključku država, čije snage rastu, mora računati s odvajanjem nekih od svojih saveznika, koji će se pridružiti drugom taboru kako bi se očuvala ravnoteža. Pošto su odbrambene reakcije predviđene, država u narastanju snaga bila bi mudra ako ograniči svoja stremljenja, ako ne teži hegemoniji ili carstvu. Ako teži hegemoniji remeti sistem, pa mora očekivati neprijateljstvo svih država koje bi da održe sistem.

Da li je moguće ići dalje od tih opštih postavki, koje su i banalnosti, i nabrajati pravila koja bi se racionalno nametala učesnicima jednog višecentričnog sistema (opet je reč o hipotetičnoj racionalnosti, vezanoj za postulat da učesnici žele održavanje sistema)? Američki autor Morton A. Kaplan¹³ dao je šest neophodnih i dovoljnih pravila za funkcionisanje šematskog sistema, koji je krstio *balance of power* što, izgleda mi, odgovara ovome o čemu govorimo.

Tih šest pravila su sledeća: 1) svaki učesnik treba da dela tako da uvećava svoje *spособnosti (capabilities)*, ali treba da je pre za pregovore nego za borbu; 2) mora se boriti, radije nego da propusti priliku da uveća svoje sposobnosti; 3) mora da prekine borbu, radije nego da ukloni nekog

¹² Obično autori sisteme, koje ja nazivam višecentričnim, nazivaju *balance of power*.

¹³ Morton A. KAPLAN, *System and process in international politics*, New York, 1957, str. 23 i d.

»glavnog nacionalnog učesnika«¹⁴; 4) mora delati tako da se suprotstavi svakoj koaliciji ili pojedinačnom učesniku, koji pokušava da dobije nadmoćni položaj u odnosu na ostatak sistema; 5) mora delati tako da prinudi (*constrain*) učesnike koji su pristalice načela nadnacionalne organizacije; 6) mora dopustiti nacionalnim učesnicima, pobedenim ili prinuđenim, da se vrate u sistem kao prihvatljivi partneri ili treba da uvede dotle nebitnog učesnika u kategoriju bitnih učesnika. Svi bitni učesnici treba da se smatraju prihvatljivim partnerima.

Od tih šest pravila jedno treba odmah izdvojiti: četvrto pravilo koje je prost izraz načela ravnoteže, načela koje vredi za sve međunarodne sisteme i koje smo već izdvojili iz ogleđa Dejvida Hjuma. Nijedno od ostalih pravila, bukvalno protumačenih, uopšte se ne nameće kao očigledno.

Prvo – ono koje nalaže svim učesnicima da što je više moguće uvećavaju svoje *sposobnosti* (resurse, sredstva, snage) – vredi za bilo koji sistem određen borbom svih protiv svih¹⁵. Pošto svako računa samo na sebe, svaki porast resursa je kao takav dobro došao, pod uslovom da u ostalom sve ostane isto. Retko jedna država uvećava svoje resurse, a da ne dode do promene, bilo da se i resursi njenih saveznika ili suparnika uvećavaju, bilo da jedni ili drugi promene svoj stav prema njoj. Da su pregovori bolji od borbe moglo bi se shvatiti kao postulat razumne politike, uporediv s onim o manjem naporu za određeni ekonomski učinak (u proizvodnji ili prihodu). Ali taj postulat zahteva i da učesnici zanemare samoljublje ili slavu.

Pravilo da se pre treba boriti nego propustiti priliku da se uvećaju »sposobnosti«, nije ni racionalno ni razumno. Apstraktno govoreći, ukoliko nema promena svaki učesnik zbivanja na međunarodnoj sceni teži svakako najvećim mogućim sposobnostima. Ali ako treba odrediti u kojim okolnostima je za jednu državu racionalno da se bori, bićemo svedeni na obrasce skoro lišene konkretnog značenja i sledećeg tipa: država treba da pokrene inicijativu za borbu, ako su koristi, na koje računa u slučaju pobeđe, veće od verovatne cene borbe, razlika između dobiti i cene koštanja trebalo bi da je utoliko veća što je opasnost od izostanka pobeđe ili od poraza veća. Ma koji bio tačan obrazac na kojem ćemo se zaustaviti izgled da se uvećaju sposobnosti nije dovoljan da opravda pribegavanje oružju.

Klasični autori su prihvatili kao razuman i opravdan povod inicijativi neprijateljstva samo pretnju hegemonijom, izazvanu rastom jednog suparnika. Nije nemoralno, ali je neoprezno pasivno posmatrati uspon jedne države ka nadmoći takvoj da bi njeni susedi mogli da joj budu na milosti i nemilosti.

¹⁴ Glavni nacionalni učesnik u takvom sistemu je ono što se običnim jezikom naziva »velika sila«, ili država koja raspolaze takvom snagom da predstavlja jedan od bitnih elemenata sistema ravnoteže.

¹⁵ Up. *ibid.*, str. 23.

Pravila 3 i 6 pokazuju izvesnu protivrečnost, ili pak osvetljavaju različite mogućnosti. U sistemu višecentrične ravnoteže mudar državnik okleva pred uklanjanjem jednog od glavnih učesnika. Neće dovoditi pobedu do kraja, ako se plaši da produžavanje borbe može uništiti privremenog neprijatelja, potrebnog ravnoteži sistema. Ali ako uklanjanje jednog od glavnih učesnika povlači posredno ili neposredno ulazak na scenu odgovarajućeg učesnika, onda će se pitati da li je za njegove interese bolji novi ili stari učesnik.

Peto pravilo odgovara načelu: svaka država koja u takvom sistemu sledi neku ideologiju, ili dela prema nekoj nadnacionalnoj zamisli, neprijatelj je kao takva. To načelo idealni model višecentrične ravnoteže ne mora strogo da podrazumeva. Dokle god se takva ravnoteža normalno izražava u suparništvu država, gde je svaka sama i svaka brine za sopstveni interes, država koja traži pristalice izvan svojih granica, pozivajući se ne nekakvu opštu doktrinu, samim tim postaje pretnja za druge. Ali iz neizbežnog neprijateljstva nacionalnih država i države koja je nosilac neke transnacionalne ideje, ne može se izvući zaključak da one prve moraju obavezno zaratiti s ovom drugom: sve zavisi od odnosa snaga i verovatnoće savlađivanja privlačnosti transnacionalne ideje oružjem.

Uopštenije govoreći, sva ta pravila prečutno pretpostavljaju da je očuvanje ravnoteže i sistema jedini cilj, ili bar glavna briga, država. Međutim, nije tako. Jedina država koja je manje ili više svesno postupala saglasno toj pretpostavci je Engleska, koja zaista nije imala drugog interesa osim očuvanja samog sistema i slabljenja, u svim razdobljima, najjače države, koja bi mogla težiti hegemoniji. Nijedna od kontinentalnih država nije bila, niti je mogla biti, tako ravnodušna prema oblicima ravnoteže, čak i ako nije težila nadmoći. Posedovanje utvrđenja i oblasti, linija granica, raspodela resursa, to su bili razlozi sukoba koje su kontinentalne države htele da reše u svoju korist. Ako su u nameri da postignu cilj bile spremne da, ako zatreba, pribegnu uklanjanju nekog glavnog učesnika, to nije bio neracionalan postupak, ukoliko je bilo dovoljno učesnika da se obrazuje neki novi sistem. Uklanjanje Nemačke kao glavnog učesnika, zahvaljujući podeli, nije bilo iracionalno s gledišta francuske politike, koja je jačala sopstveni položaj bez opasnog smanjivanja broja glavnih učesnika.

Čisto nacionalna politika evropskih zemalja obuhvata kratko razdoblje između verskih ratova i ratova Revolucije. Do kraja verskih ratova nije došlo stavljanjem van zakona ili nepopravljivim porazom država koje su se pozivale na neku transnacionalnu ideju, već usled proglašenja prvenstva države nad pojedincem, tako da država određuje crkvu kojoj pojedinci treba da pristupe, ne kao vernici, već s mogućnošću da budu disidenti, pod uslovom da njihov verski izbor ostane sasvim lična stvar. Evropski mir XVII veka postignut je složenom diplomatijom, koja je vratila ravnotežu između država i sprečila da tu ravnotežu ugroze raspre crkava ili verovanja podanika. Vladari su se od situacije »ideološkog rata« vratili na »Sveti sa-

vez»: svaka je pobuna protiv ustaljene vlasti kao takva mrska i za osudu, osuđuju je i vladajući krugovi čak i suparničkih država. Stabilnost vlasti je stavljena iznad slabljenja potencijalno neprijateljske države, putem disidentata ili pobuna.

Možda bi se autor, o čijim tezama raspravljamo, složio s prethodnim primedbama. Šest pravila, koja je uobličio, neki savršeno racionalni učesnici u nekom idealnom tipičnom višecentričnom sistemu (*balance of power*), mogli bi usvojiti. Ali prihvatajući da pravila vrede za idealni tip, ja ne uspevam da se s njima složim. Ponašanje *čistog diplomate* ne može i ne treba da se smatra određenim samo pozivanjem na ravnotežu, koju i samu određuje odbijanje sveopšte monarhije i mnoštvo glavnih učesnika. Ponašanje ekonomskih subjekata je određeno tipičnim idealnim tržištem, jer svako pokušava da dostigne vrhunac svog interesa i izade iz svojih granica. Ponašanje diplomatskih subjekata u višecentričnom sistemu ravnoteže nema jednosmisleni cilj: u istim tim okolnostima svaki subjekat želi najveću količinu resursa, ali ako povećanje resursa zahteva borbu ili izaziva preokrete saveza, oklevaće pred mogućim opasnostima. Održavanje nekog sistema je uslovljeno očuvanjem glavnih učesnika, ali svaki od njih nije racionalno dužan izdizati održavanje sistema iznad nekog svog sopstvenog interesa. Ako podrazumevamo da je državama cilj očuvanje ili funkcionisanje sistema, to znači vratiti se okolnim putem na grešku nekih teoretičara politike sile: pomešati računicu sredstava, ili kontekst odluke, sa samim ciljem.

Nije moguće ni predvideti diplomatska događanja polazeći od analize tipičnog sistema, niti diktirati vladarima ponašanje zavisuo od tipa sistema. Model višecentrične ravnoteže doprinosi razumevanju istorijskih ostvarenih sistema, a pravila koja smo pozajmili od američkog autora navode povoljne okolnosti za trajnost takvog sistema.

Strogo »nacionalne« države se uzajamno smatraju suparnicama, a ne smrtnim neprijateljima; vlade ne osećaju da ih neposredno ugrožavaju susedne države; svaka država je za bilo koju drugu mogući saveznik, današnji neprijatelj će biti pošteđen zato što će sutra biti saveznik i što je već sad neophodan ravnoteži sistema. Diplomacija je u takvom sistemu realistička, ponekad čak cinična, ali je umerena i razumna. Stoga kad se pustošenja neke drugačije diplomatije tragično pojave jednog dana, ova mudrost bez iluzija izgleda ne samo kao jedan od idealnih tipova, već kao sam ideal.

Takozvana realistička diplomatija, koju podrazumeva sistem višecentrične ravnoteže, ne odgovara najvišim zahtevima filozofa. Ako neka država promeni tabor sutra dan po pobedi, izazivaće gorčinu i zlopamćenje svojih saveznika, koji su ponekad podneli više žrtava od nje za zajedničku pobedu. Čista diplomatija ravnoteže ne zna i treba da ne zna za osećanja, nema prijatelja ili neprijatelja po sebi, ne smatra jedne gorima od drugih, ne osuđuje rat kao takav. Prihvata sebičnost ili, ako hoćete, moralnu pokvarenost država (teženje sili i slavi), ali ta računčijiska iskvarenost konačno izgleda manje nepredvidljiva, manje opasna od možda idealističkih, ali zaslepljenih strasti.

Diplomatija Sjedinjenih Država Amerike do 1945. je bila potpuno suprotna tom tradicionalnom i opreznom nemoralu. Sjedinjene Države su čuvale sećanje na dva velika rata u svojoj istoriji, rat protiv Indijanaca i Secesionistički rat. Neprijatelj nije bio osveštani neprijatelj s kojim će se po prestanku neprijateljstava nastaviti miroljubivi suživot. Diplomatski odnosi, savezi i sukobi nisu izgledali nerazlučivi od svakodnevnog života država: rat je bio nemila neophodnost, kojoj se moralo pokoriti, zadatak, proistekao iz sticaja okolnosti, koji je trebalo obaviti što bolje i što brže, a nije bio epizoda stalnog toka istorije. Tako je američko mnjenje malo mislilo i na prošlost i na budućnost kad je rat započeo. Neprijatelj je krivac koji zaslužuje kaznu, nevaljalac kome treba popravljanje. Potom će zavladati mir.

Primorani i sami posle 1945. na preokret u savezu, bili su u iskušenju da sledeći primer generala Mak Artura proglašavaju da su loše podelili uloge i nagrade. Kina je, a da oni to nisu primetili, prešla na pogrešnu stranu, a Japan je istovremeno prešao na dobru stranu barikade. Ako je neprijatelj uvek oličenje zla i ako su promene saveza ponekad neizbežne, treba zaključiti da dobro i zlo menjaju otelotvorenje. Prema Makijaveliju *virtu* se tokom istorije premeštala iz jednog naroda u drugi. Prema moralizatorskoj diplomatiji i vrlina, sasvim nešto drugo od Makijavelijeve *virtu*, zna za iste takve seobe.

Odvratna ili divna, pogubna ili dragocena, diplomatija ravnoteže nije ishod namernog izbora državnika, ona je ishod okolnosti.

Geografska situacija, organizacija država i vojna tehnika treba da spreče nagomilavanje snage u jednoj ili dve države. Više država koje raspolazu uporedivim resursima, grade strukturu višecentričnog sistema. U Grčkoj, kao i u Evropi, geografska situacija nije protivna nezavisnosti gradova i kraljevstava. Dok je politička jedinica bio grad, mnogobrojnost samostalnih centara odlučivanja je bio obavezan ishod. Da se složimo s Hjumom, »if we consider, indeed, the small number of inhabitants in any one republic compared to the whole, the great difficulty of forming sieges in those times, and the extraordinary bravery and discipline of every freeman among the noble people«, zaključićemo da je ravnotežu bilo relativno lako održati, a teško nametnuti carstvo. U Evropi, od kraja rasplintute suverenosti srednjeg veka, Velika Britanija, potom Rusija, podigle su nepremostivu prepreku na putu sveopšte monarhije. Načelo državne, dinastičke ili nacionalne legitimnosti nije opravdavalo bezgranične ambicije. Evropske vojske između XVI i XX veka nisu bile opremljene za velika osvajanja: Napoleonovi vojnici su išli peške od granice do Moskve. Razdaljina ih je još više slabila nego Aleksandrove vojnike.

Briga za ravnotežu utoliko više nadahnjuje diplomatiju što više ljudi – vladajući i podanici – drže do nezavisnosti svoje političke jedinice. Grčki gradani nisu delili sopstvenu slobodu od slobode svog grada. Zajedno su

branili civilizaciju slobodnih ljudi od persijskog carstva, u njihovim očima zasnovanog na despotizmu jednog čoveka. U međusobnoj borbi su branili samostalnost gradova. Francuska monarhija je prva strasno želela potpunu nezavisnost, strasno odbijala bilo kakvo potčinjavanje carstvu. Narodi su hteli nezavisnost, čiji je izraz bila nacionalna država. Ta želja za državnom nezavisnošću, apsolutnim suverenitetom, potiskuje težnju ka ideološkoj diplomatiji, održava nekakvu međudržavnu ujednačenost uprkos verskim i ideološkim sukobima i održava »unutrašnje usvajanje« pravila ravnoteže, koja prestaju da izgledaju kao savetovanja opreza i postaju moralne ili običajne zapovesti. Očuvanje ravnoteže je prihvaćeno kao zajednička dužnost državnika. Skup evropskih država se preobražava u arbitražni organ, u zajedničku raspravu sve do kolektivnih odluka.

Još bi trebalo da ne bude suviše brzih promena odnosa snaga. Ma kakva bila pasivnost ili ravnodušnost masa, bolje je da se promene savezništava ne događaju preko noći. Ma kolika bila inteligencija državnika, bolje je da pomeranja resursa ne budu takva da jučerašnje računice budu danas korenito pogrešne. Sistem bolje funkcioniše s poznatim učesnicima i približno stabilnim odnosom snaga. Nijedan od ovih uslova za sebe nije dovoljno jemstvo za preživljavanje višecentričnog sistema. Želju za nezavisnošću nadvladaju žestoke transnacionalne strasti. Briga za zajednički sistem ne odoleva suviše izraženoj heterogenosti. Svi učesnici nisu više jedni za druge prihvatljivi partneri, ako narode dele jedne od drugih sećanja, koja odbijaju da zaborave, ili pamta otvorenih rana. (Posle 1871. Francuska ne bi mogla da se udruži s Nemačkom, čak i da je po računici ravnoteže takav savez bio racionalan).

Još pre 1914, rast Rajha i nepomirljivo suprotstavljanje Nemačke i Francuske su doprineli preobražaju sistema: savezi su težili trajnosti, kristalisanju »blokova«. Između dva rata transnacionalne ideologije komunizma, potom fašizma, dovelo su do takve heterogenosti sistema da je potpuno nestala svest o zajedničkom interesu održavanja sistema: stranačka neprijateljstva u okviru država su se poklapala i pogoršavala međudržavna neprijateljstva. Revolucija, koju je doneo motor s unutrašnjim sagorevanjem vojsci, izgledalo je da krči put velikim osvajanjima. Tada su teoretičari počeli setno da sanjaju o diplomatiji Rišeljea, Mazarena, Taljerana.

Sistem višecentrične ravnoteže, onakav kakav je bio u »zlatno doba«, istorijski je kompromis između *prirodnog stanja* i *vladavine zakona*. Prirodno stanje, pošto je najjače, ostaje neprijatelj sve dok je najjače, jer svaki učesnik, u krajnjoj analizi, sam odlučuje o svom ponašanju i zadržava pravo da izabere mir ili rat. Ali to *prirodno stanje* nije više borba svih protiv svih bez ikakvih pravila niti granica. Države uzajamno priznaju jedna drugoj pravo na postojanje, znaju da žele sačuvati ravnotežu, čak i izvesnu solidarnost u odnosu na spoljni svet. Grčki gradovi su znali za svoju duboku

srodnost, kao i da su za njih varvari »stranci«¹⁶. Na Azijske su evropski osvajači ostavili utisak da su ujedinjeni u jedan jedini »agresivni blok«, a ne da su suparnici.

Ovo srednje rešenje između prirodnog stanja i vladavine zakona (ili pak između džungle i svetske monarhije) u suštini je krhko. Teorijski ostavlja vladarima slobodu ratničke inicijative, ukoliko izgleda neophodna da bi sprečila uspon pretećeg suparnika. Ravnotežu više nalaže oprez nego zajedničko dobro sistema: ali ako rat radi slabljenja jakih učesta, sistem postaje jalov, skup, omrznut. Opasnost je utoliko veća što se teško razlikuje »slabljenje jakih« i »ponižavanje oholih«. Da li su zbog želje za sigurnošću ili zbog oholosti da vladaju drugima grčki gradovi tako često ratovali? Da li je diplomatiju Luja XIV pokretala briga za bezbednost ili slavljublje? Bilo je jedno vreme kad se diplomatija kabineta, za koju danas realistički teoretičari pokazuju toliko širokogrudosti, strogo osuđivala, jer su istoričari pripisivali kraljevima i njihovom međusobnom ratničkom opštenju ratove nazvane, s pravom ili ne, ratovima za prestiž. Sistem evropske ravnoteže je možda ograničavao (u nekim razdobljima) ratno nasilje, ali nikad nije smanjio učestalost ratova.

Kao krhki kompromis, sistem stalno teži prevazilaženju bilo povratka džungli, bilo usmeravanja ka »svetskom carstvu« ili »pravnom poretku«. Dvostruka svest o jednoj zajedničkoj civilizaciji i o stalnom suparništvu je u stvari protivrečna. Ako duh suparništva nadvlada, rat postaje neizbežan i ugladana diplomatija se povlači. Ako nadvlada duh zajedništva kulture, iskušenje državnog ujedinjenja ili organizovanog mira postaje neodoljivo. Zašto Grci, umesto da koriste jedni protiv drugih svoje vojne snage, ne bi te snage udružili da obore persijsko carstvo? Zašto Evropljani ne bi izabrali da zajedno vladaju Afrikom ili Azijom, umesto da se upropašćuju u bratoubilačkim borbama?

Da primetimo: ta su se pitanja istorijski postavljala *posle*. Filip, Aleksandar i njihove pristalice upoređivali su gubitak samostalnosti gradova s veličinom koju cela ujedinjena Grčka može da dostigne. Valeri je posle 1918. zaključio da je izgleda cilj evropske politike da vladavinu Starim kontinentom poveri nekoj američkoj komisiji. U stvari su Evropljani uvek glavninu svojih snaga posvećivali ratovima koje su vodili jedni protiv drugih. Ako su Francuzi slali velike vojske preko mora, bilo je to u doba kad su uzaludno od nacionalizama branili poslednje ostatke svojih poseda, u doba kad su gubili, a ne u doba kad su gradili svoje carstvo.

¹⁶ Up. Vattel, *op. cit.*, III knj., III glava, par. 47. Evropa čini jedinstven politički sistem, jedno telo gde je sve vezano odnosima i različitim interesima nacija, koje nastanjuju taj deo sveta. Nije, kao što je bila nekad, zbrkana gomila izdvojenih komada, koje ne zanima sudbina drugih, pa retko brinu za ono što ih se ne tiče neposredno. Stalna pažnja suverena za sve što se događa, ministara uvek prisutnih, u stalnim posetama, čine Evropu nekakvom vrstom republike, čiji su članovi nezavisni, ali se vezani zajedničkim interesom okupljaju da u njoj održe red i slobodu.

Uostalom, može se objasniti da je ta navodna zabluda ocenjena kao takva tek naknadno. Države se boje suparnika, narodi svojih suseda, i jedni i drugi mnogo više žele da vladaju sebi bliskim, nego dalekim zemljama, ili neobičnim stanovnicima. Ogromna carstva Španaca ili Engleza, bilo da ih pripisujemo avanturističkom duhu ili pohlepi, želji za zlatom ili silom, uslovljena su izuzetnom vojnom nadmoći osvajača. Kad takve nadmoći nema, ratovi se najčešće vode u okviru iste civilizacije oblasti. Kinezi i Japanci, kao i Evropljani, borili su se uglavnom međusobno.

Možda je ljudski, ali je uzaludno, negovati žaljenje za nemoralnom i odmerenom diplomatijom ravnoteže. Takva je nostalgija suštinski retrospektivna. Ljudi, koji žale za vremenom kad su diplomati bili ravnodušni prema idejama, žive očigledno u nekom heterogenom sistemu i u dobu ideoloških sukoba. Oni koji se dive tananoj kombinaciji nacionalnog sebičnjastva i poštovanja ravnoteže, savremenici su neoprostivih borbi kandidata za carstvo, borbi verovanja istovremeno i ovozemaljskih i duhovnih, nerazlučivih od država u sukobu. A oni, koji se dive tananim kombinacijama, mogućim zahvaljujući mnogobrojnosti učesnika, vide na diplomatskom polju samo dva kruta bloka.

Ljudi, uključujući i državnike, nemaju slobodu da odrede raspored snaga, ideološku ili neutralnu prirodu diplomatije. Bolje je shvatiti raznovrsnost svetova nego sanjati o jednom svetu koji više ne postoji, zato što nam se ne dopada ovaj koji postoji.

3. Politika dvocentrične ravnoteže

Dvocentričnim nazivam raspored snaga u kojem je većina političkih jedinica okupljena oko dve od njih, čije snage prevazilaze snage ostalih. Razlika između višecentričnog i dvocentričnog sistema se nameće posmatraču usled posledica, jednih logičkih, a drugih istorijskih, koje svaki od tih sistema povlači.

Ma kakav bio raspored, najopštiji zakon ravnoteže se primenjuje: cilj glavnih učesnika je da se ne nađu na milosti nekog suparnika. Ali, pošto dvojica Velikih vode kolo, a mali, čak i udružujući se ne mogu da budu protivteža jednom od dvojice velikih, načelo ravnoteže se primenjuje na odnose između koalicija obrazovanih oko jednog od kolovoda. Svako koaliciji je krajnji cilj sprečavanje one druge da stekne sredstva veća od njenih.

U takvom sistemu se razlikuju tri vrste učesnika (a ne samo Veliki i Mali): dva vođa koalicija, potom države koje su primorane da se opredele i izraze pokornost jednom ili drugom vođi, i najzad države koje mogu i hoće da ostanu izvan sukoba. Te tri vrste učesnika postupaju po različitim pravilima.

Vođa koalicija moraju istovremeno bediti da bi *predupredili* narastanje drugog Velikog, ili njegove koalicije, i *održali* sklad u sopstvenoj koaliciji. Obe dužnosti se vezuju jedna s drugom na više načina. Ako je-

dan od saveznika promeni tabor, ili prede iz opredeljenosti u neutralnost, odnos snaga se menja. U najapstraktnijoj ravni, sredstva koja koristi vođa da bi održao sklad koalicije koju vodi, mogu biti dve vrste: jedna teže zaštiti, a druga kazni, jedna obezbeđuju prednosti saveznicima, druga prete sankcijama disidentu ili izdajici. Racionalno korišćenje sredstava zavisi od mnogobrojnih okolnosti: državi koja strepi od druge koalicije Veliki daje jemstvo pomoći, to jest bezbednost, onome koji nema čega da se plaši nudi finansijske prednosti, pokušava da uplaši onoga koga ne može da zavede ili ubedi.

Tukidid se pitao u kojoj meri je Atina bila odgovorna za raspad saveza koji je vodila, a koji nije odoleo porazima. Savez, teorijski sastavljen od jednakopravnih gradova, postaje nekakvo carstvo, čija je ruka bila teška i koje je zahtevalo plaćanje danka. Grčki istoričar smatra da najjači uvek teži zloupotrebi svoje snage. Čak i nezavisno od tog večitog psihološkog povoda današnji istoričar bi mogao iz Tukididovih reči izvući druga tumačenja. Čim prođe neposredna opasnost savez »ostrvskih sila« ne održava spontano svoju slogu. Savez jednakih gradova trebalo bi da je vrlo miroljubiv, da nema drugog cilja do sigurnost i slobodu svojih članova. Čim se Atina upustila u osvajanja, samu je sebe osudila na grubost. Niko ne može umaći robovanju sili.

Političke jedinice, koje se po opredeljenju ili po potrebi pridruže jednom ili drugom taboru, takođe postupaju u zavisnosti od dva gledišta: s jedne strane se njihov interes poklapa s interesom koalicije, ali se interes koalicije ne poklapa u svemu s njihovim interesom. Podsetimo se saveza u okviru višecentričnog sistema: svakog od glavnih učesnika, prolazno udruženih, brine narastanje njegovog glavnog saveznika (ili njegovih glavnih saveznika), čak i pre nego što je neprijatelj (ili neprijatelji) pobeden (ili još nije) pobeden. Dobit od zajedničke pobede nikad nije pravedno podeljena: težina jedne države, u zavisnosti od snage koju ima u času pregovora, važnija je od zasluga stečenih tokom neprijateljstava (ova »realistička« tvrdnja je izazvala buru u Francuskoj kad su je Anglo-Saksonci izneli 1918). Suparništvo saveznika nije iste prirode u dvocentričnom sistemu. Što je takav raspored jasniji, to je nadmoć dvojice Velikih nad ostalim saveznicima veća, a savezi se sve više ustaljuju. Kao člana stalnog saveza, suprotstavljenog onom drugom, takođe stalnom savezu, drugorazrednoj državi je najvažnija bezbednost ili pobeda celine čiji je član¹⁷, pa se lakše miri s rastom svojih partnera-suparnika. Opet nam Tukidid dokazuje u više mahova da su se saveznici plašili Atine i strepeli od nje. Drugorazredne države bi bile potpuno solidarne sa svojim »blok« (njegov uspeh je *moj* uspeh), ukoliko sudbina jedne strane u okviru saveza nije ugrožena relativnom snagom članova, ako je vodeći samo zaštitnik ili sudija: što je krajnji slučaj, najblaže rečeno.

¹⁷ Ako joj je dobrovoljno pristupio.

Pošto je svet takav kakav je, svaka politička jedinica se trudi da utiče na politiku saveza u smislu svojih sopstvenih interesa ili da u poduhvate, koji je se neposredno tiču, bude uključeno što je moguće više snaga. Francuski diplomati su 1959. pod zajedničkom politikom atlantskog bloka podrazumevale podršku Anglo-Saksonaca u smirivanju Alžira, jer je Francuska tome posvetila glavnu svoju vojsku, svodeći svoj doprinos štiti NATO-a na malu meru. Teškoće koalicione diplomatije, ili strategije, ma koliko da su ublažene u okviru stalnih koalicija, učvršćenih zajedničkom ideologijom ili zajedničkom spoljnom pretnjom, ipak ostaju u suštini iste: različiti načini manevrisanja, borbi, pobeđa, ne koriste podjednako svim učesnicima. Čak i kad bi se slagali u proceni opasnosti i mogućnosti – što nikad nije slučaj s obzirom na neizvesnost tih procena – imali bi racionalnih povoda za suprotstavljanje, pošto različite mogućnosti diplomatije i strategije znače, čak i za iskrene učesnike, nejednak raspored neposrednih žrtava i mogućih dobiti.

Kad je reč o nesvrstanim, oni se pre svega regrutuju iz redova političkih jedinica izvan sistema, koje najčešće nemaju nikakvog razloga da učestvuju u jednoj ili drugoj koaliciji i koje čak mogu naći neku prednost u opštem ratu, koji bi oslabio obe zaraćene strane. Računica može navesti u oba slučaja državu izvan sistema da se umeša; bilo zato što računa da će pobeđa jednog od dva tabora da joj donese veće koristi od cene doprinosa obezbeđivanju te pobeđe, bilo zato što se plaši pobeđe jednog od dva tabora ukoliko se ne umeša. Ovaj drugi slučaj osvetljava mogući razlog američkog učešća 1917 (što ne znači da mešanje nije imalo i drugih razloga). Možda se mešanje Persijanaca pri kraju Peloponeskog rata može podvesti pod prvi slučaj.

A kad je reč o izboru država u okviru sistema – učestvovati ili ostati neutralan – on zavisi pre svega, ako se pretpostavi da je to želja svih, od bezbednosti koju svaki od njih može da nađe u usamljenosti. Geografski položaj i sopstveni resursi male države su dva odlučujuća činioca: nisu slučajno 1949, kad je zaključen Atlantski pakt, Švajcarska i Švedska propustile da mu se pridruže, iako su obe imale dve najjače vojske na kontinentu zapadno od gvozdene zavese. Naprotiv, piše Tibeđe komentarišući Tukidida, pomorska sila ne može prihvatiti neutralnost samo jednog ostrva.

Višecentrični raspored i dvocentrični raspored se ne suprotstavljaju kao čisti tipovi. U jednom slučaju je svaki glavni učesnik neprijatelj i mogući partner svih ostalih. U drugom, krajnjem slučaju, postoje samo dva glavna učesnika, neprijatelji po položaju, ukoliko nisu i suprotnih ideologija. Ovde su savezi privremeni, tamo su trajni; ovde saveznici ne priznaju vođu, tamo se političke jedinice, izuzev dve vodeće, potčinjavaju volji vođa. Ovde više jedinica ostaje izvan saveza, tamo su sve jedinice, htele ne htele, obavezne da budu verne jednom ili drugom vođi, da se pridruže jednom ili drugom bloku.

Više oblika rasporeda između ovih krajnjih primera očigledno je moguće zamisliti, čak su često stvarniji od čistih tipova. I u okviru jednog homogenog višecentričnog sistema retko se jedan učesnik pridružuje ili suprotstavlja bilo kojem drugom: uloji (sudbina neke oblasti, obeležavanje granice), osećanja naroda sprečavaju približavanje, koje racionalna računica ne bi isključila. Čak i u sistemu s više glavnih učesnika, jedan ili dvojica nadmašuju ostale. Ako dode do rata između dva saveza, uticaj jednog od njih će biti jači od uticaja ostalih na svakoj strani. Drugim rečima, ako dode do opšteg rata višecentrični raspored sam teži približavanju dvocentričnom. Zato su Tibeđe i Tojnbi odmah uporedili rat 1914–1918. s Peloponeskim ratom, iako je evropski sistem pre 1914. bio još višecentričan: poređenje se odnosilo na opštu prirodu sukoba, koji je jednu za drugom zahvatao sve jedinice sistema suprotstavljajući s jedne strane savez pod vodstvom ostrvske sile, savezu okupljenom oko kontinentalne sile, Atinu i Englesku – Sparti i Nemačkoj. Od tada su se komentatori pozivali na Tukidida da bi naglasili dvocentrični raspored, jer svet posle 1945. predstavlja takav raspored. Ali očigledno se grčki sistem po prirodi razlikuje od današnjeg sistema, kao što nadmoć Atine i Sparte nije iste vrste kao nadmoć dvojice današnjih džinova.

Stoga nije u pitanju utvrđivanje zakonitosti po kojima bi funkcionisao ili se razvijao jedan dvocentrični sistem. Geometrija diplomatskih odnosa se može uporediti samo s borbenim planovima koje iscrtavaju nemački ratni teoretičari (dvostruko obuhvatanje krilima: bitka kod Kane; prodor jednim krilom: bitka kod Lojtana itd.). Diplomatske su situacije malobrojne, kao i ratne sheme, zato što nema mnogo načina rasporeda snaga u jednom sistemu ili pokretu vojnih snaga, i svi se svrstavaju u nekoliko tipičnih modela. Teorija modela ne daje zbog toga mogućnosti ni strategu da unapred zna koji manevar da koristi, ni istoričaru da predvidi kakav će biti neki određeni sistem, višecentričan ili dvocentričan.

U najboljem slučaju se mogu primetiti neke strukturne crte dvocentričnog sistema. Sistem kao takav nije možda nepostojaniji ili ratoborniji od višecentričnog sistema, ali je jače ugrožen opštim i nemilosrdnim ratom. Zaista, ako sve političke jedinice pripadaju jednom ili drugom taboru, bilo koji lokalni sukob utiče na celinu sistema. Ravnoteži dveju strana može da zapreti ponašanje bilo koje od mnogobrojnih malih jedinica. U nedostatku »trećeg čoveka«, sudije ili dopunskog elementa, dvojica velikih su u stalnom sukobu, neposredno ili preko posrednika. Da bi se sporazumeći trebalo bi iscrtat granicu liniju, podeliti zone uticaja, doneti zabranu disidenstva: pripadnik jedne grupe ne bi imao pravo da prede u tabor druge, a svi bi se obavezali da ne pozivaju na otpadništvo saveznike onog drugog. Pravila te vrste, manje ili više određena, izgleda da su postojala u Grčkoj u razdoblju pred Peloponeski rat. Bilo je teško za oba vodeća grada da poštuju ta pravila, a još teže da nametnu njihovo poštovanje svojim saveznicima.

U takvom sistemu je zaista sudbina satelita istovremeno i mogućnost i razlog sukoba Velikih. A u zavisnosti od krutosti ili elastičnosti koalicija odgovornost za sukobe snose naročito sateliti ili pre svega vode. U Grčkoj, kako je opisuje Tukidid, nadmoć Atine na moru, a Sparte na kopnu, nije bila ogromna. Momarice Korkire ili Korinta bile su dovoljne da izmene odnos snaga. Veliki nisu suvereno zapovedala svojim saveznicima i ovi su mogli, u svom sopstvenom interesu, da uvuku svoje vode u neizvesnost borbe do smrti.

Najzad, u takvom sistemu gde nedostatak »trećeg čoveka« daje više verovatnoće opštem ratu, skoro neizbežno dovodi i do ideologizacije opšteg rata. Da bi izbegli borbu, Veliki moraju zabraniti promene pripadnosti savezu. Kad već počnu da se bore, kako bi mogli odustati od izazivanja otpadništava? Dvojica velikih reko imaju iste ustanove, tim pre što osnova njihovih vojne snage nije ista. U okviru gradova obrazuju se struje, jedne naklonjene miru, a druge ratu, jedne jednom vodi, a druge drugom. Sklonosti prema jednoj ili drugoj ustanovi bar delimično nameću zauzimanje stavova. Malo po malo svi gradovi su raspeti između dveju vodećih koalicija, a svaka od koalicija koristi unutrašnje razmirice da oslabi neprijateljske gradove.

Mir u dvocentričnom sistemu zahteva postojanost pripadništva savezničkih država utvrđenu sporazumom vodećih država, dakle zabranu da se vrbuju pristalice u drugim državama. Do ovakve zabrane dolazi kad se rasplamsa borba na život i smrt. Ali kad ta zabrana ne postoji mir, ili hladni rat, bremenit je ratom još pre nego što se rasplamsa borba na život i smrt.

4. Dvocentrični sistem grčkih gradova

Formalna analiza, koju smo koristili, donosi nam ne sredstva predviđanja, već nekakvu shemu. Pošto je dvocentrični raspored snaga dat, ako hoće da razume događaje istoričar ili sociolog mora preći sledeće stupnjeve: 1) Koje su koalicije u sukobu? Koji je stepen krutosti svake od njih? Koja su oruđa snage jedne i druge vodeće države? Kolika je nadmoć vodećih država nad partnerima, saveznicima ili satelitima? – 2) Ako je sistem izazvao borbu do smrti, koje su okolnosti ili uzroci doveli do eksplozije? – 3) Kako se odvija sukob dve koalicije, sukob vodećih država međusobno i sukob njihovih saveznika, pre i za vreme borbe do smrti? Drugim rečima, treba razumeti prirodu i sklop svake koalicije, prilike i duboke uzroke njihovog suprotstavljanja i najzad stil i način njihove borbe.

Prva knjiga o Peloponeskom ratu nam pruža izvanrednu primenu tih pravila. Pozajmićemo jednu ilustraciju tih analitičkih zahteva: »Pošto su Lakedemonci imali najveću moć i pošto im je pretila najveća opasnost, stali su na čelo svih Helena koji su se udružili da zajedno ratuju. Međutim, Atinjani, kada su naišli Persijanci, odluče da napuste grad i da,

IV-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

МЕЂУНАРОДНИ СИСТЕМИ И ОБЛИЦИ УРЕЂЕЊА АНАРХИЈЕ

**7. Serge Sur, “Classic Security Systems”, in
Serge Sur, *International Law, Power, Security
and Justice: Essays on International Law and
Relations*, Hart Publishing Ltd, Oxford and
Portland, 2010, pp. 211-236.**

13

Classic Security Systems*

PEACE IS GENERALLY considered the ultimate value. Good will and a moralistic approach are by themselves unfortunately hardly sufficient to mould and guarantee the pacific behaviour of states or transnational groups bent on violent aggression: only a structured peace can accomplish that end. In practice, peace results from states' primordial need for security. The desire for peace has been manifested in the sundry attempts both to theorise security systems and to put them into practice. Peace thus emerges as the founding myth of an ordered international society, the organising principle and the consequence of which is, and must be, to prevent the recourse to force. However, because the legitimate use of force can never be completely absent from such a system, the search for peace must be concerned with finding methods to restrict it.

I. The Value of Peace and its Limits

Although peace has always been considered preferable to war, the latter has been not only judged legal but also justified, even celebrated, up until the middle of the twentieth century. Mussolini, for example, thought that war ennobled those peoples who were brave enough to look it in the face. Other less theatrical theses have justified war as a means of liberating peoples from the grip of colonial masters. One famous analysis of Marxist inspiration has even grounded the right to revolution in the 'structural violence' said to result from the deceptively pacific functioning of oppressive institutions. When legitimate rebellion has set in motion a violent repression, the true nature of the apparently peaceful domination is revealed. Terrorism for its part is justified as the use of redemptive and purifying violence in order to establish a just order.

A. *The Dialectic between Peace and Just Wars*

Ethics and reason unite, however, to condemn war. The Preamble to the United Nations Charter makes this clear in stating the peoples' intention 'to

* Extracted and translated from 'Septième partie, Paix et sécurité internationales' in S Sur, *Relations internationales*, Domat—Politique, 4th edn (Paris, Montchrestien, 2006) 425–47.

save succeeding generations from the scourge of war', such that all might 'live together in peace with one another as good neighbours'. Article 1 of the Charter, which is devoted to the aims of the organisation, highlights the one that is uppermost: the maintenance of international peace and security. This is not mere rhetoric; the world body is organised around this principle. It is manifest in the obligation of states to settle peacefully disputes endangering international security (Article 2.3) and in the renunciation of the use of threats or of force contrary to the aims of the United Nations (Article 2.4), and especially those against the territorial integrity or political independence of states. These rules are the components of a collective security system the essential instrument of which is the Security Council.

According to the Charter, peace therefore becomes both the founding objective and the organising principle of the United Nations. The proliferation of peacekeeping missions and the popularity of humanitarian actions led by international organisations or nongovernmental organisations (NGOs) demonstrate the widespread allure of this ideal. This founding myth transcends such values consecrated at the state level as the rule of law, the 'state of law' and the respect for human rights, and gives expression to a different perception of needs, emergencies and priorities.

A fundamental aspect of myth is its evanescence, its eternal projection of an ideal, a mixture of imagination, hope and sensibility, with an aura of illusion. Indeed, a pacific international society is far from being a reality. First, it is an indisputable fact that the number of contemporary or recent conflicts, of all types, remains high. Second, there is the philosophical and critical operational distinction that must be drawn between just and unjust wars—rather than between war and peace. Finally, this distinction even makes its way into the legal rulebooks, because there do exist hypothetical cases, albeit restricted ones, in which the use of force is not only contemplated as such but deemed to be legal. Thus the Preamble to the Charter can trumpet the objective of ensuring 'by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest'.

One of the justifiable forms of violence is resisting oppression, such as in anti-colonial struggles. This principle can, however, be extended to other forms of rebellion, so that it covers the right of individuals to legitimate self-defence, as well as that of a collectivity against armed aggression. More broadly, the principle applies to international action against aggression and other infractions of peace, including humanitarian interventions in response to massive and bloody violations of human rights. In short, the recourse to force is more regulated than it is forbidden.

B. The Restriction of Armed Violence: Disarmament and International Humanitarian Law

Methods used to reduce armed violence include preventative measures, such as disarmament, and restrictive measures, such as the obligations imposed by human rights.

The disarmament efforts of recent decades have been aimed at the elimination—or at least the control—of armaments, the accumulation of which (especially such weapons of mass destruction as nuclear arms) is perceived as a major cause of war. Disarmament tends mainly to be a discourse of pacifists and of various NGOs, mostly Anglo-Saxon or from northern Europe; it was also echoed by the USSR. Disarmament as an undertaking consists in a group of treaties and legal regimes, which give it structure. This undertaking is characterised by at least three parallel dynamics, one illusory, the other perverse and the third positive.

The illusory dynamic is that of general and total disarmament. It is based on the idea that if we can get rid of arms, we will eliminate war. This concept is of course faulty: the existence of weapons is as much the result as the cause of insecurity, and conflicts will always find instruments of expression, no matter how homemade or rudimentary. A number of recent massacres in Africa have been the work of small arms, and even agricultural instruments. Furthermore, it is impossible to unmake existing arms, and states will not renounce their right to defend themselves with the methods they possess.

The perverse dynamic consists in the idea that disarmament may constitute simply a pause in or even a technique to manage an arms race. It might, for instance, permit the elimination of obsolete or useless weapons, as well as the demilitarisation or denuclearisation of regions lacking in strategic importance, while at the same time fostering (or at least coinciding with) research and development efforts concentrated upon obtaining more powerful or efficient arms.

The positive dynamic manifests itself in partial and verifiable treaties between states. Various such treaties have been signed, especially since the 1960s, at both multilateral and regional levels, as well as within the bilateral US–Soviet context. Arms control policy has even become a method of managing strategic relations between nuclear powers, notably the United States and the USSR/Russia. Recourse to such preventive measures presupposes a certain level of trust between partners. Should this be lacking, the policy is more likely to tilt towards coercive disarmament and anti-proliferation measures.

However, disarmament cannot be the sole security system ensuring peace because it cannot address all of the security needs and constraints of states. Therefore peace, as a value and an objective, remains in effect 'armed'. Disarmament appears in this context as an aid to or even a component of

other security systems; that is, it serves as an instrument of stability or of control. For all that, the recent disarmament thrust did arise out of a particularly heated arms race that it was only partially able to control. Finally, it may be necessary to resort to force in order to achieve disarmament, as was said to be the case with Iraq in 2003. Disarmament thus comes in different forms, and its priorities vary according to the security system to which it happens to be attached.

International humanitarian law works to limit the use of arms in conflicts, to stop destruction, death and suffering, and to protect both combatants and civilians. It is based both on the Hague law (the *jus in bello* arising from the Peace Conferences of 1899 and 1907) and on that of Geneva (the four 1949 Conventions, as completed by the two 1977 Protocols), without prejudice to various specific conventions. This law imposes a series of legal constraints that embody moral exigencies placed upon the parties to armed conflict.

The limits of these constraints are, however, significant. First, their legal status and, notably, their universal application by custom are contested. Second, their content, often abstract, is sometimes trumped by military exigencies. Finally, the declaration that humanitarian rights have been violated and the reactions pursuant to such violation raise delicate questions. For these reasons, international humanitarian law is known above all because of the horrendous violations of it that have occurred. These result in fleeting public indignation, a more lasting effort on the part of specialised NGOs, and now the prospect of a real penalty of international repression. But these measures seek only to reduce the brutality or lessen the frequency of the violence; they are in no way comparable to security systems that aim to organise and keep the peace.

II. Security as System

The concept of security can be construed narrowly or broadly. However, even the strictest sense of the military notion of security evokes a number of concurrent or competing systems that not only contradict each other but contain internal contradictions. Furthermore, these systems are not well adapted to the needs and capabilities of international society and its component states.

A. The Notion of Security

We must first distinguish between the psychological dimension of security as perception and the systemic (or mechanistic) dimension, by which is implied the totality of procedures and instruments aimed at founding a state of stable, peaceful, orderly and foreseeable relations. Security as perception assumes that apprehended threats or risks can and will be adequately met,

so that, for example, a state will not feel itself threatened by the ambitions or projects of its neighbours and will come to regard its communication and supply needs as satisfied and its borders rendered safe from aggression. As a system, security would thus mean a construction that is able to adequately respond to these perceptions.

A distinction between threat and risk must also be drawn. The notion of threat assumes a hostile intention from an identifiable source that has certain motives, aims, a degree of intensity and an object. The notion of risk is more diffuse: it arises from instability, the absence of control, the unforeseeable nature of external events, and does not have to betray any necessary link with hostile intentions. Thus, nuclear weapons create a deterrent threat (*infra*), but in the hands of terrorist groups (to say nothing of dilapidated civilian reactors), nuclear materials can and do pose a less defined risk. The recent move away from East–West confrontation toward a more fluid but less ‘managed’ status quo is an example of the substitution of what had hitherto featured an identified threat by a diffuse risk.

These examples raise the problem of the extension of the concept of security. It can be extended to cover a number of non-military elements, such as poverty, underemployment, food shortages, lack of public health care, environmental degradation, absence of human-rights guarantees or political instability; as a result, we see the appearance of a multitude of risks for and threats to domestic and foreign peace and security, whether directly or indirectly. The availability of adequate responses presupposes, in the jargon of the UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), the existence of a ‘culture of peace’. The concept of ‘human security’, centred upon the individual, has in recent years been promoted by NGOs and many states (often at NGO prompting) and is recognised by Article 55 of the UN Charter:

With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: a) higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b) solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

These provisions do not, however, impose precise obligations on Members but rather state desirable objectives, realisation of which can be achieved only through the actions of specialised institutions or by treaties between the states, as is the case with human rights law. The institution of an Economic Security Council, whose powers would transcend the rather limited role of the actual economic and social Council of the UN, has sometimes been suggested. Although the Charter would permit the broadening of the content of

international security, in practice the concept has been given a narrower construction, limited to questions of a military nature directly endangering peace.

Security systems respond to the traditional, restricted understanding of the term, namely that of averting the risk of war or of putting an end to conflicts as quickly as possible. They attempt to provide a rational response to violence the cause of which may be irrational. Their very existence is aimed at prevention; called into action, they play a corrective role. They can be viewed from a *global* standpoint, since in an organised system, the security of one state is caught up with that of all. This is the approach of the UN Charter. Chapter VI, which provides for the peaceful settling of differences between states, is concerned with preventive measures. Chapter VII provides for international action in the event of a threat to peace, a violation of peace or an act of aggression. Security systems may nonetheless be based on an individualised approach, whereby a state organises its own system independent of those of others. This distinction is part of the plurality—even the contradiction—of systems.

B. The Plurality of Systems

This plurality is a consequence of the historical and material diversity of security systems and of the dual role (prevention and correction) assigned to them. Historically speaking, a number of systems have been planned and employed, at least in part. Neither imagination nor effort has been lacking: the partial anarchy and continuing violence of the international system cannot be ascribed to the negligence of its members. Indeed, the recurring themes of the super- (or universal) state, the balance-of-power principle, collective security and nuclear deterrence all point to the possibility that a surfeit, not a dearth, of projects might be the cause of the disorder.

Some of the systems currently being tried are in fact very old and subsequently, outdated: empire, hegemony and federalism are avatars of the grouping or agglomeration of states, whether by domination or consent; and equilibrium, a fundamental and recurring system, remains a major reference, notwithstanding its imperfections. Other systems, such as collective security or nuclear deterrence, are of more recent vintage and belong to the twentieth century. Some of these systems are partial, appertaining only to particular situations, while others, taking into consideration general international security, are global. Some are founded on principles of international legitimacy—i.e., the assumption that in a legitimate system, no state has a claim against another. The principle of nationalities and the right of a people to rule itself are the consequences of the will of a group to live together in its own space. Because such systems exceed the narrow definition of a security system, they will be considered only insofar as they interact with the latter, via the balance of power or deliberations regarding 'natural' boundaries.

A security system must simultaneously fulfil three functions: deterrence, prevention and correction. The very existence of a functioning system will dissuade participants from having recourse to armed force. Because the war option is doomed to fail, it is discarded as irrational. Thus, according to the logic of the balance of power, when adversarial camps are equal in power, it is irrational to go to war. The preventive or pacific function relies primarily on diplomacy, but it can employ some coercive measures, so long as there is no use of armed force. In the event that, notwithstanding deterrence or prevention, or both, peace in fact becomes violated, collective security must be invoked to correct the system's failure. This corrective or coercive role presumes that armed force can be used against those who have defied or left a given system. In a balance-of-power system, wars are fought so as to re-establish a disrupted equilibrium. In a collective security system, coercive wars can entail the use of armed force.

Security systems thus contain the following ambiguity, if not contradiction: they all maintain, as an ultimate tool of last resort, the possibility of recourse to armed force, with the result that security so achieved can be the opposite of peace, as armed conflict remains as the *ultima ratio* of security. Seen in this light, security systems, pushed to the limit of their logic, are fated to develop into justifications for war.

C. Contradictions of the Systems

These contradictions, whether internal or external, result in a weakening of the system with respect to the challenges it faces. The very labels carried by these individual systems reveal the nature of the contradictions between them. The theme of empire and more generally of agglomeration therefore suggests the antithesis of balance, which supposes dissociation and break-up (or at least takes note of them). Balance of power applies to independent collectivities that intend to so remain. Collective security, a global system, likewise contrasts with nuclear deterrence, a system that presumes the primacy of individual security. Competition between different state-security systems leads to an increase in rivalries and can even generate conflict. It is in fact a characteristic of the classic situation that the antagonistic systems can lead to the waging of war in the name of peace. Thus, contradictions between the differing systems, in spite of the aims and proclaimed intentions of each, impede the implementation of a general security system and accentuate the risk of conflict.

Even more serious, a number of systems have internal contradictions. When such a system is fully implemented, its internal logic leads to the use of force. This is the case, for example, with some forms of agglomeration, of equilibrium and even of collective security. War is thus reintroduced and in a way justified by the very mechanisms aimed at excluding it. It is of course possible to argue that this is only an apparent contradiction because

even in the most pacific societies, maintaining domestic peace and public order necessarily presupposes the possibility of coercion. In other words, as a consequence of the three different functions of the system, we have an illustration of the old adage 'si vis pacem, para bellum'. The result is that theories of peace risk becoming instruments to legitimise war.

Because the systems are based on abstract concepts or represent only partial viewpoints, they may be unable to respond to concrete problems as they arise. They are aimed at obsolete forms of violence or at treating the symptoms rather than the causes of violence. UN peacekeeping operations are an example of this problem: the panacea of international security, they constitute ad hoc and incomplete responses to profound problems.

One might well ask, more generally, if preconceived systems do not in fact always tend to structure and keep the peace of a bygone era and therefore always work against the potential viable future peace. If so, their framework cannot be used effectively to combat new forms of violence and the elements of new conflicts. Neither the European Community nor the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), for example, was able to prevent or effectively to deal with the conflict that arose in the former Yugoslavia. The fact that the United States, in the face of terrorism and of the risk of collusion between terrorist networks and proliferating states, has invoked the doctrine of the right to 'preventive war' reveals the failure of the current security systems.

What is fundamentally at issue is the relationship between the political and the military spheres. It is the job of politics to analyse, predict, anticipate and project. Bureaucratic or military mechanisms can only respond in a stereotypical and somewhat robotic manner to unforeseen situations: their inadequacy results from their mechanical nature. That said, it nevertheless remains that we should be wary of the tendency to jettison proven techniques as passé, in the name of questionable intellectual revolutions or of alleged basic changes in requirements. International society's fundamental deficit of power and its limited ability to carry out voluntary actions should always be borne in mind. These constraints mean that often only imperfect solutions are possible, tinkering as it were on a permanent construction site, in the race between security systems and new forms of violence seeking to overwhelm them.

D. A General Overview of Some Classic Security Systems

These systems are 'classic' because they are both old and still in use. Although more modern systems try to take the torch, these classics can still be found not only in the background but sometimes at the forefront. Once again, the most important among them must be seen as models, intellectual constructs shaped by their objectives. Their concrete realisations can only be partial or approximate. That their success has varied greatly in the past

is a function of the lack of agreement over their legitimacy or efficiency as well as their own imperfections or contradictions.

First, classic systems are those based on the principle of agglomeration, which inspires different formations; second, they are reliant on a global balance of power; and, finally, they are founded on the doctrine of natural or secure boundaries. At first glance the purposes of these systems seem dissimilar. The grouping together of states raises the prospect of a reform or even revolutionary process, because it implies the transformation of inter-state relations. The balance-of-power system, by contrast, is aimed at peacefully maintaining the status quo. Nevertheless, the two systems do partake of a global vision of international security—or at the least a vision that is greater than the sum of that of one or more of the component states. The natural, or secure, boundaries system, on the other hand, is an individualistic approach, concerned only with individual state security at the local level. These divergences in ambition do not, however, constitute the most important differences between these systems of such diverse—if not antagonistic—inspiration.

III. Systems of Agglomeration

The term 'systems of agglomeration' applies to all systems that tend towards the grouping together or even the fusion of initially independent entities. They suppose (in varying degrees) that the interstate system has been overtaken and that the members will adopt a common approach to the security problems they face. The Universal State remains the ultimate model, the perfect incarnation of this system. However, not all forms of states grouped together fall within this category: certain criteria of intensity and aim must be met, and the interpretation of these can vary. Two principal and opposite forms of this system can be distinguished: the empire, which is based on the principle of domination; and federalism, which is based on the principle of consensual association.

A. Common Elements

One inspiration or model has resulted in widely divergent forms that most often are only partial or degraded variants of the system. They do, however, rest on similar bases.

i. Models

Although it is a lofty ideal and probably mythical, the Universal State, which would abolish the differences and the antagonisms between diverse political collectivities, is the aim of the agglomeration of states. This ideal can be supported by a comparative rationale regarding the internal functioning of the state and its international role.

At the domestic level, the rise and solidification of the state as sovereign authority in a given territory results in civil peace for the population. The state maintains public order through its monopoly over legal constraints and its consequent limitation upon the resort to violence. The abolition of private wars—feudal, civil or merely the symbolic interdiction of duels—demonstrates the success of the state, leading to expansion as a kind of universal legitimatisation of the model.

On the international level, however, the state can appear as a trouble-maker, the principal cause of violence and insecurity, and this due to competition and antagonisms between states. Although its power at this level is no longer limitless, the state is still responsible for its own defence and security. This leads to a worst-case scenario: because it must be ready to respond to possible aggression, the mindset of the state is that of insecurity. Merely expecting the worst can lead to provoking it or at least to a deterioration of the actual situation. In addition, failures at the domestic level, such as the inability of a state to fulfil its role of maintaining internal peace, can have repercussions at the international level. In other words, both the functioning and the non-functioning of a state can contribute to international insecurity.

The solution to this problem appears simple: a transposition of the state on the international level. The realisation of a super-state, possessed of a universal nature, would both allow the replication of the pacific function of the state and eliminate the risk of war inherent in the coexistence of sovereign states. Only problems of policing the peace would remain, and from international peace would flow complete and general disarmament. It is indeed the only situation under which such disarmament is feasible.

The ideal of the Universal State is, however, confronted with two fundamental problems. Firstly, the notion of a state is based upon a circumscribed territory, an autonomous group, and an organised 'otherness', founded upon the distinction between 'us' and 'them', between the domestic and the foreign. The Universal State is a contradiction in terms and fundamentally an anti-state concept, because it leads to the dissolution of the state from above. Its realisation would result in the radical surpassing of the form of the state in favour of some yet-to-be invented political construction. The idea of complete and general disarmament appears equally as an anti-state concept. On a practical level, contemporary international security is affected by a fragmentary political trend, as witnessed by the recent multiplication of the number of states. Since the trend depends upon the idea of legitimate diversities, the ideal of the Universal State must either be anachronistic or premature. The fundamentals of the process of agglomeration, withal, remain relevant.

ii. Intellectual Bases and Practical Tendencies

The intellectual bases of the concept of a Universal State are a mixture of ideology and analysis. The dream of unity, the referent of which is the concept of humanity and its common values, has not disappeared, even though it takes form more often through enunciations of principles rather than through constructions of institutions. The deepening and intensification of international relations has brought with it a substantial rapprochement of collectivities, along with an increasingly evident community of interests. Some broad security problems, such as the environment, development, public health and migration, are international by their very nature. On the narrower ground of military security, the grouping of states is a response to globalisation or to interdependent needs and mechanisms. For this reason, the UN Security Council has been vested with universal competency and has become reliant on the implementation of a general concept of international security.

The practical tendencies flow from the logic of power. Every group is the product of an active power that provokes the process of agglomeration for its own benefit. Power is naturally cohesive and tends to rally others around it. These groups possess therefore a spontaneous character, and they rely on objective factors. They are more a function of a natural process than of an ideological one: it feels good to be close to the powerful, and it is risky to oppose them. Individual security—of persons or of groups—thus finds collective solutions.

This raises a general question: does the natural—or spontaneous—system of international security rest on a group principle or on individual mechanisms? Is it not striking to see so many states today aspiring to be the best allies of the United States? Does the attraction that the European Union exerts on its periphery manifest a certain automatic tendency to agglomeration? These questions cannot properly be answered without first studying the balance-of-power system, which proposes an alternative solution based on maintaining the disparate states.

iii. Variants

The many variants of the agglomeration process underscore the vitality and pertinence of this model. However, all are not equally relevant: some forms are so degraded or embryonic that they cannot be usefully included in this category. For example, hegemony, the individual exercise of power for one's primary or exclusive benefit, only results in a virtual grouping of states that lack the institutional mechanisms necessary to be considered a system of agglomeration. It can even be seen as the substitute rather than the realisation of a grouping. The same can be said of those limited ad hoc coalitions promoted by the administration of George W. Bush, whose byword was 'the mission defines the coalition, not the other way around.'

The ruling logic is that of bands rather than of institutionalised alliances governed by stable rules.

Even alliance, a widespread security technique that globalises in part the security problems of its members, is ambiguous. It is in fact a kind of cross-roads technique, meaning that it can be employed in the context of a balance-of-power system but can also serve as the embryo of one of collective security. Similarly regionalism, to the extent that there are no security institutions as such but only shared norms, is too diffuse in inspiration and incomplete in practice to constitute an autonomous category. The same can be said of new states formed by fusion, ie, the partial regrouping of independent entities into a new state, such as happened in Italy in 1860 or in Germany in 1871 and again in 1990. From a security standpoint, this model pacifies the state internally and protects it externally, but it does not provide any global solutions. On the contrary, it leaves open the problem of a potential projection of power that could increase instead of decrease instability and insecurity.

There remain two major approaches that differ in many respects: the various imperial forms, based on domination, and those of federation, based on association. They are similar though, in that they can contain common institutions and aspire to be permanent. Their homogenous frameworks make them organised entities that embody the concept of agglomeration.

B. Empire, or Domination

At first glance this formula seems archaic, definitively rejected by history. The technique of mastery and territorial expansion runs contrary to the general tendency towards the fragmentation of states, as well as to the principle of the right to self-determination of peoples. In addition, other less costly and hazardous techniques such as hegemony, which works invisibly and from a distance, can be used as an effective replacement. Nonetheless, because of its historical role and heritage, empire remains of considerable importance.

Nothing in fact precludes this formula from recurring in new guise. Sometime the 'call to empire' is raised in regions marked by insolvency and artificial states, betraying a yearning for a dominating power that can bring peace. Historically, forms of empire have been very diverse and have proved capable of adapting to very different situations. However, from the viewpoint of peace and security, the regimes were marked by imperfections and contradictions that doomed them to decline and disappearance.

i. Forms

The Roman Empire, the memory of which has endured for millennia, is the perennial reference, the ideal and mythical model. It is supposed to have assured global peace for its subject peoples, the *Pax Romana*, for several

centuries. It has inspired such diverse undertakings as the Holy Roman Empire (Charlemagne's attempt to restore the Western Empire) and the Russian Empire, the supposed inheritor of the Eastern Roman Empire and a regional rival to the Ottoman Empire. The Eastern Empire in fact outlived the Western as a functioning unit by a thousand years (though the Holy Roman Empire did not expire as a legal artefact until 1806). More recently, the Napoleonic Empire emulated the Roman techniques of absorbing territories and creating vassal neighbour states.

Although the legal techniques varied, the principle of legitimisation by pacification has been common to all forms of empire. On the other hand, all were characterised by despotism and by the subjection of peoples. Napoleon I, for example, replaced the status of citizen with that of subject. The Ottoman Empire is caricatured as a dreary and stupid despotism, which plunged its dominated peoples into an inertia lasting centuries. Added to a Marxist analysis of 'oriental despotism' is Montesquieu's account, namely of an empire whose very vastness necessitates a centralised—and energised—despotism.

Contemporary history furnishes examples of colonial empires, including the Soviet Union, with its domination of peripheral states. It was often stressed that one of the functions of these empires (disproved by their disappearance) was that of assuring the peace within the controlled territories: rivalries and traditional conflicts between groups are supposedly reduced and frozen by imperial domination. It is true that colonial Africa and Asia were sheltered from the convulsions that marked the decolonisation process, and the Soviet Union's domination of Eastern Europe stopped for a time the periodic resurgence of confrontation between nationalities in Central and Eastern Europe. Nonetheless, aside from ideological or moral considerations, the various formulas of empire gave way to and suffered from multiple contradictions. Far from being instruments of peace and security, empires turned out to be intimately linked with domestic and international violence.

ii. Contradictions

The contradictions of empire do not necessarily result from subjects finding the domination unbearable. Indeed, as Hobbes suggested, they might well prefer domination to insecurity, a thought more melancholically expressed in Rousseau's comment about servitude so debasing man that he comes to love it. Rather than domination per se, it is weakness in attempting to dominate that is the nub of the contradiction. Imperial domination can never be triumphant, at least in the long run. No empire, not even that of the Romans, has ever been able to become global. Empires have either confronted a competing empire (viz, the Austrian, Ottoman, and Russian ones), or they have been sapped by insecurity at their borders, as a result

of their very immensity (the Roman Empire and more recent European colonial empires). The cohesive power that brings them together has always faded, dooming empires to an often convulsive and violent end.

Furthermore, violence characterises both the birth and the expansion of empire. Because they aim not at limited advantages through compromises with recognised partners but rather at the complete absorption or even disappearance of the collectivities confronted, their wars for expansion are wars of conquest without mercy. The contradiction between the end (empire as peace, according to Napoleon III's formulation) and the warlike means used to achieve it is insurmountable. The survival of the empire is based on the necessity of permanent constraint, of pressure that cannot be lessened and that must from time to time take the form of brutal coercion, as in the quashing of rebellions. Empire, to paraphrase Michel Serres, becomes just another word by which we express the impossibility of integrating the many. The peace imposed may be prolonged but is never stable; fundamentally, a stable peace can only be the product of consenting parties.

Certain empires seek to obtain this consent and to legitimise themselves through a form of federalism, which permits a degree of autonomy to collectivities that are recognised to be authentic. Such was the formula followed by the Soviet empire. On Saint Helen's Island, Napoleon claimed that his ultimate aim was to realise a European Federation. In reality, however, most federations are coercive: hiding their element of domination, they accompany and even aid in the break-up of empires, as shown by the transformation of the USSR into the Commonwealth of Independent States or, in the case of the French colonial empire, the successive stages of the French Union (1946) and the ephemeral Community (1958). In contrast to these forms of coercive or decomposing federalism, constructive or associative federalism seeks to group together independent entities in a peaceful and progressive manner.

C. *Federalism, or Association*

The spirit of federalism arises out of a desire for harmony in diversity and seeks to reconcile unity and difference, security and freedom. The liberal, even democratic, ideology that nourishes it implies that the process leading up to a federal system will be peaceful because it is voluntary, founded on the consent of the entities coming together. While the founding of the United States of America is an illustration of these aims and methods, the American Civil War underscores the limits of the principle of even voluntary participation.

But how does this work at the international level? How can we expect states to renounce their sovereign competencies? Is it possible that their populations, peace-loving and desirous of uniting, will push governments

down this path? The following dilemma presents itself: either the process is accelerated by a domination that is disguised, or the process is slow, hazardous and territorially limited, since it presupposes a profound similarity of culture and political principles. In other words, there can be no federalism without a federator, and no federator without domination. Although the idea of federalism remains bright, its realisations stand in stark contrast, as illustrated by the failure of the USSR, the limits of intergovernmental organisations and the ambiguities of the contemporary European communitarian structure.

i. *The Failure of the USSR*

The now defunct state of the USSR was characterised by a dual nature, revealed at both the domestic and international levels. It permitted certain of its republics to have an international character—Ukraine and Belarus were members of the United Nations, along with the USSR. In addition, having no precise geographical determination, it sought to expand, constituting the embryo of a global state to be formed by the adding on of new soviet republics. It aimed to reconcile the respect of nationalities with the unity of a humanity proclaimed to be on the path to freedom. In practice, however, it was based on the political and ideological domination of the Communist Party of the USSR, itself organised around the principle of democratic centralism. The break-up of the USSR not only proved the failure of its international vocation but also revealed the hypocrisy of its claim to unite free peoples.

ii. *The Limits of Intergovernmental Organisations*

Intergovernmental organisations are closer to a confederate model, being made up of sovereign states. They have only those competencies granted by the Member States unanimously; any other action of the whole can be taken only on a voluntary basis, with the permission of the parts.

The United Nations, more specifically the Security Council, is a special case. Its mandate is the maintenance or the reestablishment of international peace; its powers of decision affect all (despite its limited and unrepresentative makeup); and it can theoretically use armed force against states. At the heart of an intergovernmental organisation, it is thus an embryonic version of federalism. The extent of its virtual power underscores the primordial nature of the issues of peace and security in the global order. However, the Security Council is animated not by the logic of federalism but rather by a particular system of peacekeeping, that of collective security. Security problems are isolated, envisaged in a segmented fashion, rather than seized upon as a by-product of a broader federalist system. Collective security therefore warrants analysis as a separate and autonomous security system.

iii. The Ambiguities of the European Community Structure

The initial inspiration for the European Community was without doubt the desire to entrench peace in Europe by precluding any renewed conflict between France and Germany and by creating a pole of stability and prosperity in the face of Soviet pressure. It is also clear that Jean Monnet hoped to establish a federal system. However, from the standpoint of an international federation *qua* peacemaking system, the communitarian structure contains several ambiguities or deviations.

First, federation is more virtual than real, implemented only in part by the techniques of Community law. The loyalty of the peoples involved remains questionable, and the enlargement of membership dims the perspective of tighter federalism. In this context, security concerns remain diffuse and most often are addressed only indirectly. The 1954 failure of the European Defence Community revealed the extent of the existing divergences, which were only partially dealt with. Each Member State retains its defence policy. The United Kingdom and France adhere to their nuclear deterrents, an autonomous system of security if ever there was one. The issues of foreign policy and common security, as well as that of a common European defence, remain on the agenda, very much so under the rubric of European Security and Defence Policy (ESDP). The EU relationship with the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and its links with the UN mechanisms of collective security remain nothing if not unclear. The effects of the Community structure with regards to pacification are more evident internally than externally, where it can be said only to contribute in general to the stabilisation of the European continent. Finally, the European Union can aspire only to a regional vocation and must therefore be part of a larger international security system. Nothing prevents such a larger system from being one of balance-of-power.

IV. Balance-of-Power Systems

Whereas theories of agglomeration rest upon visions of a new international society (whether attained through reform or through revolution), the theory of the balance of power is a modest, realist and empirical doctrine, based upon apparently simple variables. At first glance, this theory appears to be the starting point of all security systems, in the sense that one refers to it for lack of anything better. Moreover the theory makes up the foundations for other theoretically more elaborate systems. The balance-of-power doctrine enjoys a long history of practice and is given added credence by the observation that most reasonably stable periods of international peace have coincided with periods of relatively balanced power among international actors. In fact, however, the balance of power is an arrangement of great complexity, and its maintenance requires a great deal of lucid analysis and

subtle behaviour on the part of actors hoping to preserve it. It is for that reason that we sometimes speak of the 'golden age' of diplomacy, in reference to a period in which a stable balance was achieved. More importantly, the balance of power runs up against certain immutable contradictions—a fact that does not, however, prevent it from representing an unsurpassable ideal for security in a state-based international system.

A. Elements

The definition of the balance of power allows us to draw out the theory's links with the maintenance of peace and its connection with power relations more generally.

i. Definition

The balance of power, in an interstate context, rests upon four elements. The first is the existence of a plurality of political entities, sovereign states, each of which has the right to security and the related right to ensure that security by its own means. The second element is the acceptance of this diversity as legitimate and insurmountable—or perhaps legitimate precisely because it is insurmountable. Third, these independent entities are engaged in natural competition with each other, in a situation characterised by rivalry if not antagonism. Lastly, these mutual antagonisms cannot be stabilised, the contradictions cannot be resolved, unless no state acquires a manifest superiority relative to the others.

These elements are largely factual in nature. They imply a stable or harmonious conception of international society: balance-of-power theory does not suggest or dictate any reform of institutional or normative nature. International organisations are not necessary, though they may prove to be useful, since there is no need to mitigate the diversity of states. It is not even necessary to limit the legal recourse to violence, since peace and security do not depend upon legal mechanisms—indeed since there are no such mechanisms, external and superior to states, demanding to be respected. The instruments used to maintain stability are therefore limited. Balance-of-power theory strives to bring about a solution to the natural divergences between states that is both elegant and realist, determined by an economy of means.

The problem that presents itself of course is inequality among states. While all are legally equal, in fact some are great powers, some small powers. How can the balance be maintained between them? It is important not to confuse balance with equality. Inequality is perfectly admissible in a balance; it need not be eliminated. It can, however, be compensated for through various techniques. An alliance, for example, allows a number of states to globalise their security problems and affords particularly to small

states the benefits that come from association with more powerful ones. NATO, for instance, has filled this bill. Neutrality is another technique: a state can renounce war in exchange for security guarantees made by its neighbours. Similarly, strategic demilitarisation also aims to withdraw certain areas from military competition. The continent of Antarctica is a modern example of this.

These techniques can be used successively by states. Belgium and Luxemburg, for example, were first neutral prior to becoming NATO members. Sometimes the very creation of small states is a result of fine-tuning in the balance of power, and such states may be called into existence and neutralised as a buffer zone between rival powers—as with Belgium and Luxemburg in the nineteenth century.

ii. The Connection with Maintenance of the Peace

The search for balance rests on an analysis of the origins of conflict. This analysis is rudimentary, founded more on experience than on any elaborate theoretical approach. It argues that war is always the result of imbalance between states, and that either side of this imbalance (the more powerful side or the weaker side) can be the source of war. A more powerful state may consider an attack upon a weak neighbour acceptable and might imagine that it can easily extract gain (as Iraq believed with respect to Kuwait in 1990). Conversely, a state finding itself in a disadvantageous situation may be tempted to develop a militarist policy to compensate for its weakness—and we know that weakness often leads to aggressiveness (as study of North and South Korea reveals).

The case of Germany offers illustrative examples of both the sides of the coin. Long divided into a plethora of small states, Germany served as the battlefield for other European powers. Unified, it suddenly became a threat for its neighbours. Excessive weakness and excessive strength alike led to tragic consequences. Between the first and the second conditions, Prussia—the agent of unification—developed a policy of military conquest that brought it into various conflicts. The case of Italy is also revealing, if to a lesser degree. The remedy then is simple and has been confirmed through experience: there must be a stable balance that can guarantee the security of each member of the system. If the balance is correct, no state will rationally run the risk of a war in which there are no probable, let alone assured, gains to be had.

iii. Equilibrium and Power Relations

The doctrine of the balance of power arises from an analysis of interstate relations centred upon power—or, more precisely, on a deficit of power. In a situation where there is no single organising power able to impose itself upon and unify international society, the balance of power looms as the 'least bad' solution.

At the same time, this conception of power is in a way mechanical. It evokes a Newtonian logic of universal gravitation bringing harmony to opposing forces. The logic would therefore suggest that any modification of the status quo to the benefit of one actor must be accompanied by compensation for the benefit of the other actors if the balance is to be maintained. Hence we note that the partitions of Poland in the eighteenth century involved a careful division of the spoils between Austria, Prussia and Russia; and the decline of the Ottoman Empire led to a search for acquisitions that could satisfy the main European powers. A political transposition of the international theory of the balance of power to the domestic level can be seen in the concept of 'checks and balances' so dear to British (and American) institutions. Indeed, to a certain extent, balance-of-power theory is an international projection of this domestic concept. It is hardly surprising that the United Kingdom became its champion, or that the theory enjoyed supremacy in the eighteenth and nineteenth centuries, during the scientific and philosophical heyday of Newtonian principles.

The balance of power thus assumes movement, with the system setting the pace and establishing the constraints. As such, it combines stability and mobility. It is therefore nothing more than the sum of partial imbalances, as the difference between balance and equality reveals. Properly speaking there are only false equilibriums, which the movement regulates and for which it compensates at the same time—this, at least, in a doctrinal approach that conceives of balance more as it should be than as it really is. For balance neither establishes itself nor maintains itself spontaneously: indeed it presupposes a concrete action undertaken by actors in the system. As a result, it is more an option than a given and demands very careful management.

B. Management

Management of the balance-of-power system requires highly civilised relations between partners who have agreed upon common rules of the game. This system is therefore better suited to homogeneous international environments, or at least it bespeaks a strict separation between domestic regimes and the rules of the international game. In both cases, a strong emphasis is placed on the role of diplomacy. The system's management must also operate at different levels or be found in different frameworks.

The diplomacy in question is one of interests, not of values. It rests upon a sober and objective analysis of power relations. In this system a state has no friends: its relations are reversible and rather precarious. Ideological sympathy, cultural proximity and historic ties carry little weight against the more mechanical considerations of power. In order to prevent domination by a partner, a state must be able to turn against it so as to give support to the weaker side. The attitude of the United Kingdom between the two world wars, objectively favourable to Germany over the interests of France, serves

as illustration of this principle. Another example can be discerned in the effort by republican France to conclude an alliance with absolutist Russia before 1914 in order to balance Germany. Similarly, no reference is made in this system to international principles of ideological nature. There is no need for any particular international legitimacy to be acquired. The balance-of-power system may also lead to the ignoring, if not the active repression, of nationalist movements. Such movements, coupled with the opposition brought to bear against them, played a disruptive role in nineteenth-century Europe, leading ultimately to the destruction of the balance-of-power system on the continent.

One can certainly also distinguish between two interpretations of equilibrium, as expressed in the opposition between balance of power on the one hand and political equilibrium on the other. The balance of power is a formula of mechanical or material nature that places its emphasis on the competitive aspect of interstate relations, in which each state seeks to position itself as the arbiter of balance, with equal emphasis on the political and military levels. This interpretation corresponds to a more objective—one might say more cynical—view of the system. Political equilibrium has a broader connotation, incorporating the subjective perceptions of partner states, and suggests an effort to reach an accommodation between states, taking into account a great number of variables. The emphasis here is placed on the political level, in the search for a general agreement aiming to satisfy, at a minimum, the principal actors by associating them in a system of common management. Political equilibrium can therefore incorporate ideological principles or values that certain actors might hold dear.

Taking another approach, one could say that the balance of power is the objective to which each state is committed in order to achieve security, while political equilibrium refers to the ensemble of methods that would permit the reaching of consensus among all actors in order for that objective to be attained. The nineteenth-century 'Concert of Europe' illustrates this. To put it differently again, balance of power is considered from a unilateral perspective, while political equilibrium is considered from a collective point of view. This distinction highlights the limits of the balance's objective character and draws attention to the importance of different perceptions, particularly with respect to the understanding of relevant geopolitical frameworks.

The geopolitical frameworks within which balance must be weighed are in fact multiple and variable. A security framework might, for instance, be understood as a function of the capacity for military force projection by states. Such an understanding could lead to the drawing of a number of spheres that might in general terms delimit regional power complexes, with only a few states being able to project force globally. The capacity for force projection does not, however, cover all types of operations. In addition to such measures of 'active security', the impact of local conflicts—which can spill over from their original geographical area—must be taken into account.

Thus a conflict between Israel and Egypt transcends the region and becomes an issue of global concern, since it implicates a number of actors external to the region. Moreover, more diffuse political considerations must be added to objective military factors, further blurring the boundaries of the circles. This technique, if not one of spreading peace, certainly is one of containment of conflict to a narrow space, preventing any disruption of the overall balance. Or, as Henry Kissinger once put it, if the Middle Eastern conflict cannot be resolved, it must at least be transformed into, first, a regional matter and, ultimately, a quarrel between neighbours. Everything thus becomes a matter of scale. In this respect, the management of the balance of power raises various problems.

First, as the case of Israel in the preceding example illustrates, a small power on the global scale may still be a regional giant. If regional concerns are of interest to global society as a whole, these concerns amplify the role of states in the region in question, since such states can exploit global security concerns as leverage. One must put the genie back into the bottle, so to speak. Conversely, there are also regional situations in which no balance is possible due to the overwhelming dominance of a single state. It is difficult to conceive of a power to balance China in Asia, or the United States in the Americas. One can only conceive of balance on the global level, through gradual adjustments imposed by external powers. Finally, it is no simple matter to define relevant geopolitical frameworks, the borders of which are moreover defined by subjective perception. Ought the Balkans to be considered as Southern Europe or as a crossroads where Northern, Central and Eastern Europe meets the Mediterranean and Asian world? Does the Middle East extend from the Atlantic to the Persian Gulf, or is it limited to the Levant? And what place does Turkey occupy in either of these frameworks?

Generally speaking, the more numerous the actors, the more likely a balance. At the same time, however, the balance becomes more complex as the number of actors grows. Thus the European Union of 27 members is more internally balanced than the original European Communities, consisting of only six members and based upon agglomeration. If one is to reason in terms of balancing, one must be able to conceive of it in a manner coherent with a variety of scales and plans. It is clear that managing such a balance can be very acrobatic, for as formulated so suggestively by Jean Cocteau, balancing conjures up a sleepwalker making his way along the rooftops; it is a sum of imbalances that yields a false balance. This is one aspect of the more serious contradictions afflicting this system.

C. Contradictions

There are three major contradictions within the balance-of-power system. Firstly, for a doctrine focused on the attainment of stability, it is remarkable

for its near-permanent instability. Secondly, for a doctrine aiming at security and peace, it often relies upon recourse to war. Thirdly, while aspiring to avoid domination by one power, it often leads to hegemony. Let us take these in turn.

i. Instability

Instability is a function of the dynamic nature of power and of its distribution. Power changes: it grows, it declines and its components alter themselves due to circumstances both unpredictable and inevitable. A highly populated state becomes depopulated. A state once considered lacking resources suddenly finds itself in possession of raw materials now considered strategic. Where ideology was once irrelevant, the rise of revolutionaries suddenly places it at the heart of security concerns. A stable balance is founded upon the principle of inertia: it is objectively conservative. But one can never be able to arrest or control the development of society over the long haul.

Effective management assumes that one can understand all such evolutionary factors and anticipate their relative importance, since an absence of management will lead to the self-destruction of the balance. But such management is precarious and risky. Thus the United Kingdom, arbiter of the European balance in the nineteenth century, understood only too late the impact of the rise of Germany and the weakening of France—due to historical tropism. One explanation for this is that the United Kingdom had by the latter half of that century abandoned political equilibrium, which features the collective management of future territorial changes, for the balance of power. Guided by the latter conception, Britain intervened only too late—the changes in balance having already been completed—and unilaterally, without much consideration for the other powers in the system. This policy of ‘splendid isolation’, corresponding as it did with a drift from equilibrium towards hegemony, cost the United Kingdom dearly: the price was two World Wars. Not only was the system of balance of power in Europe definitively destroyed in these wars, the United Kingdom found itself shorn of great power status in the post-war order.

ii. War as a Method of Balancing

Herein lies a heavy contradiction, since the system ostensibly designed to maintain peace and security becomes a justification for warfare in response to circumstances of insecurity. One can distinguish between two types of conflict: that which is ‘internal’ to the system and regulates it; and that which results from antagonism with another security system and calls the principle of balance itself into question.

In the case of the first type of conflict, the recourse to force can in effect become the most expedient means of weakening a rising or dominant

power. Such conflicts lead to limited wars: the Crimean War of 1855, a French and British effort to halt Russian expansion towards the Mediterranean, is one example. Such a conflict can also be tolerated or supported by a power that does not become directly involved in it, as was the case for the United States with respect to the Iran–Iraq War and the conflict in Afghanistan following the Soviet invasion, both in the 1980s.

In the event of major war or protracted periods of conflict, it is the second type of conflict that occurs. These wars generally involve the direct struggle against an open attempt at dominion by one state. A protracted period of warfare—a new Hundred Years’ War—occurred between the War of the Spanish Succession (1700–14) and the end of the Napoleonic Wars a century later. The United Kingdom emerged victorious from this period, having proved able to fight Napoleon with a remarkable economy of means. It managed to contain Napoleon to the Continent, which he crisscrossed like a madman before becoming exhausted and defeated. The system, however, was not stabilised by this: new coalitions needed to be created to overcome German aggression in the two world wars.

Herein appears the contradiction between two antagonistic security systems—an external contradiction between the maintenance of the balance of power and the temptation to forge an empire. This contradiction, moreover, does not exclude any simultaneous internal contradiction that would see the balance itself drift into hegemony.

iii. The Drift towards Hegemony

Where balance is established but will not maintain itself automatically, a ‘guardian’ becomes necessary. In other words, the political equilibrium, a collegial entente satisfying the partners acting in concert, has a tendency to degenerate into a balance of power in which each actor plays for himself. In practice, the game does not work unless there is an arbiter who will intervene to re-establish equilibrium. But this very guardian who controls equilibrium is likely to push it in favour of his own hegemony.

Hence the United Kingdom exploited the nineteenth-century balance of power in Europe—conceived of as ‘public law of Europe’—in order to profit from the mutual weakening of the continental powers. The Britain was able to develop and solidify its maritime and overseas domination in such a way that the balance of power itself became a mask for universal hegemony. This same process has characterised the various formulations of US policy. As arbiter of all the balances, the United States is driven to universal hegemony. The presence of various national lobbies leads it to internalise these arbitrations.

D. *Change and Permanence*

We now return to a question asked earlier: does not agglomeration, be it through hegemony or through domination, constitute the natural or spontaneous security system of international society? In practice, it does not, since it rests upon the expansion of a cohesive power that is ultimately doomed to decline. One might more accurately make reference to a circularity of systems, between agglomeration by cohesion and balance by dissolution. These two systems succeed each other and create each other, as shown by the example of the Cold War and détente in the historic context of East–West relations. These abstract models are never stabilised, experiencing instead phases of affirmation and phases of decline. The choice of a security system, the options most conducive to peace, and the behaviour most likely to maintain it do not arise freely as a result of individual preferences but are rather subject to the constraints of the objective distribution of power.

And yet one must make the correct choice in any given configuration of power. A state incapable of achieving a profitable agglomeration and fearful of the agglomerative initiatives of another state may employ balance as an alternative. This is another way, subjective or voluntary, of conceptualising the circularity between agglomeration and balance. Balancing becomes a hegemonic technique when a state is not in a position to dominate directly but is in a position to act as arbiter in competitions among its rivals. The dissociation of possible rivals allows the state to exercise a discrete hegemony, at low cost and without exerting direct control. Such a condition bears witness to the presence of two variants—or of a metamorphosis of domination between agglomeration and balance. These variants can moreover be employed simultaneously, depending upon the region or domain in question. Such an option remains available for the United States to employ today.

The balance of power, despite all its imperfections and even when it is not the ‘official’ security system to which so many refer, remains a regulating element for other systems. Thus in the framework of nuclear deterrence, the notion of strategic balance—which is not simple equality—is an important concept. For international agreements aiming at disarmament or arms limitation, the security balance that must be maintained between parties to the agreements must be borne in mind. The Treaty on Conventional Forces in Europe of 1990 is an illustration of this.

V. Natural or Secure Borders

The doctrine of natural or secure borders is a particular application of geopolitics. The fundamental idea is that a state whose territory is able to satisfy all that state’s needs will not have any demands to make of its neigh-

bours and can therefore develop exclusively pacific relations with them. This doctrine has a much more limited application potential than the previous ones because it presents itself as a justification of the specific policies of certain states, without taking the interests of other states into account. Despite its obvious contradictions, the doctrine of natural or secure boundaries continues to inspire the demands or attitudes of certain states.

A. *Notion*

The notion of a ‘natural’ boundary can be understood in various different ways, all of which share some commonalities. In its most basic sense, the expression is purely geopolitical and is based upon the requirements for territorial defence. In order to be safe from external attack, a state must be militarily defensible—and must therefore enjoy physical characteristics (for instance a river, a mountain chain or a desert), such that natural obstacles hinder any attempted foreign invasion. The United Kingdom has long benefited from its insularity. By contrast, the northern French border is open to invasions and close to the capital city, a fact that has historically (until the creation of the European Communities) weighed heavily on French diplomacy and defence policies. Many French leaders considered it essential that France reach its ‘natural border’ on the Rhine River—indeed some observers believe that this desire can explain French policy for the past few centuries. The quest for natural boundaries has also been mentioned to justify the Israeli policy of annexing certain territories, notably the Golan Heights.

In a broader, historic or cultural sense, a state often claims territory that at a certain time period belonged to the community represented by that state, or that is populated by a people culturally similar or identical to that state’s population. This was, for example, the position of Germany during the 1930s: the principle of the national state predicated the regrouping of all Germans, including those who lived within the borders of Czechoslovakia and Poland, into the German Reich—leading of course to the destruction of the two Slavic states. In another context, certain members of extremist Israeli groups legitimise the creation of a ‘Greater Israel’—which involves the expulsion of the Arab population—on an interpretation of ancient history. Turkey’s occupation of Northern Cyprus was justified in the same spirit.

These two understandings of the term ‘natural boundaries’, though quite different, do share certain commonalities. First, those states that claim them do not feel they have attained security until their demands have been satisfied. Second, the claim itself has no grounds whatsoever in international law, because from a legal point of view a boundary is an artificial line drawn between two states by mutual consent and need not take into account any physical or cultural considerations. Third, following both understandings,

the theory of a natural boundary is practically incompatible with stable international security.

B. Contradictions

Following both understandings of the term, the doctrine of natural borders conflicts with other requirements for security. If, for instance, one is to base one's claim on historic legitimacy, one is bound to enter into conflict with the principle of nationality—witness Kosovo. Serbia invokes a past possession that in no way corresponds to the ethnic reality today. Israel makes a similar claim with respect to a portion of Palestine. This conflict often results in forced population transfers (or 'ethnic cleansing'), which do little to strengthen security—even if the practice has seen widespread use in Central and Eastern Europe since 1945. If one advocates the principle of defensible borders, one must ignore the principles of nationality and self-determination of peoples.

Moreover, assuming that a policy of natural boundaries were to be realised, it would scarcely be acceptable to a state's neighbours, because it does not take those states' own security requirements into consideration. Thus the annexation of Alsace-Lorraine in 1871 was based more on considerations of military security than of national legitimacy, since the consent of the inhabitants was not sought by Germany. The result was to render any Franco-German reconciliation impossible, on two counts. First, the new frontier represented a permanent threat to France and reinforced its vulnerability. Where Germany saw a security border, France saw a border of insecurity. Second, the frustration resulting from the amputation of a portion of the French nation could only engender bitter resentment and a war for revenge. Bismarck had hoped that France would forget Sedan as it had forgotten Waterloo. But this could have been possible only after a peace without annexation. The same observation applies to Israel and its Arab neighbours. It is evident that no lasting peace can be achieved so long as the Palestinian territories remain occupied, their national rights violated. The logic of wars of victory feeds wars of revenge, as the 1973 Yom Kippur War and the two Intifadas have demonstrated.

Since one state's security frontier is its neighbour's frontier of insecurity, such a border can only lead to an armed peace, to mutual suspicion and to large showdowns in the future. The demands of individual security thereby violate international security, and by definition, both self-destruct. One might think that such conceptions of and approaches to security might have been surpassed today, thanks to the decreased importance of borders and to the growing permeability of states to international exchanges. It should be noted, however, that with the return of territorial instability—even in Europe—this type of thinking is returning to the fore.

IV-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

МЕЂУНАРОДНИ СИСТЕМИ И ОБЛИЦИ УРЕЂЕЊА АНАРХИЈЕ

8. Serge Sur, “Collective Security”, in Serge Sur, *International Law, Power, Security and Justice: Essays on International Law and Relations*, Hart Publishing Ltd, Oxford and Portland, 2010, pp. 237-249.

14

Collective Security*

COLLECTIVE SECURITY IS one of several types of international security systems, such as balance of power or nuclear deterrence. As with all security systems, it is dominated by political considerations. On first analysis, it rests on the idea of there being a level of indivisibility and solidarity to the peace between states. All must feel implicated in each other's security problems, since international peace and state security are intimately linked. This implies a mechanism of international guarantees based on a common interest, in order to maintain and if necessary to re-establish peace amongst states. This longstanding concept had a particular impact on the course of the twentieth century in relation to organisations with a universal vocation, such as the League of Nations and the United Nations, for whom international security was a founding principle and a continuing preoccupation. However, once one tries to build a system of collective security based on norms, institutions and concrete mechanisms, difficulties begin. Quickly external limitations become apparent: such a system concerns itself only with interstate security—in other words, peace and international security—which means that it ignores multiple forms of violence that only indirectly affect international relations, though they are potentially destabilising. Such a system becomes dominated by the military aspects of security, ie, the protection of states against armed attack, leading it to neglect the deeper origins of conflicts and to underestimate the preventive dimensions that the preservation of peace implies. These are external limits, presuppositions that ultimately limit the validity and efficiency of such a system.

Moreover, collective security in itself and as an organised system raises numerous problems regarding definition and structuring. The UN Charter, which is an implicit reference to collective security, does overcome these problems to a certain extent, as it presents collective security as a positive contemporary construction and offers as such a concrete framework for its analysis and assessment. More precisely, it is an attempt at such a construction—a continual process in the exercise of collective security. Many consider it to be marred by failure—the inability to preserve or re-establish

* Previously published in T de Montbrial and J Klein (eds), *Dictionnaire de stratégie* (Paris, Presses Universitaires de France, 2000) 305–9.

international peace. It is certain that the practice of collective security within the framework of the United Nations has been through vicissitudes that appear to have reduced its ability to adapt. One may therefore question its future, both within the framework of the organisation itself and within a new, wider and more diversified framework.

I. Evolutionary Practice, Flexible Concept

Collective security's flexible nature is due to the uncertainty of its definition, in particular as soon as one stops considering it from the point of view of pure theory and more as a corresponding set of principles, means and practices. Two converging reasons explain this vagueness: on the one hand, collective security has known a historical evolution that is (possibly still) unresolved; on the other hand, its founding principle is based on a compromise.

A. *The Stages of an Unfinished Construction*

Collective security has been put into practice in a progressive and incomplete fashion, its development in stages corresponding to a fragmented history. Three main stages characterise this evolution. They represent substantial progress, however, with results that remain incomplete.

i. Classic Interstate Alliance

The first stage is classic interstate alliance. In alliance structures, several states get together in order to project globally their answer to their own security needs. A collective answer is thus brought to problems that were initially individual. The group of states as well as each state individually will gain in power and thereby increase their capacity to protect themselves from the outside world and from any potential attack stemming from it.

These are only the basic elements of collective security. They may indeed constitute the opposite of the objectives and principles of contemporary collective security. What is sought is more collective defence than collective security. While the solidarity of any alliance remains uncertain, its members do not actually project their increased power on the outside world; such an alliance, however, could be perceived by other states as representing a threat to their own security as it increases the power of constituent members. This means that far from having a deterrent or preventive effect, an alliance may well contribute to the perception of new threats. If other states then create a counter-alliance, then there is a risk that tensions, crises and conflicts will be globalised, rather than global security increased. The role that this process played in contributing to the outbreak of the First World War has been well documented.

ii. The Pact of the League of Nations

The second stage is epitomised by the Pact of the League of Nations after the First World War. This represented a decisive turn in the nature of collective security, wherein the created alliance this time had a universal vocation from which, in theory, nobody was excluded, so that the security effect could develop within an unconstrained space. Within this framework, there is no longer a logic of defence against the outside world but rather a logic of guarantee of mutual security that is, in principle, equal for all. Each member undertakes not to attack other states, to come to the assistance of other members in case of attack, and to benefit from the same guarantees. The preventive effects of such an alliance ought to dominate, as no state has to fear its partners, and each state should be dissuaded from attacking any of its partners, thanks to the formidable array of power that would be arraigned against it were it to act outside of its constraints. The predominance of this preventive dimension is well reflected in the triad 'arbitration, security, disarmament', which is characteristic of the rhetoric of the first years of the League of Nations. The emphasis is placed more on preventive, diplomatic, legal and political approaches than on coercive or military means of reaction.

The actual implementation of this new system did not match up to expectations. Right from the start, it is clear that the conceptions of the League held by President Wilson and France were founded on different pre-occupations. Whereas Wilson wanted a pacified international system based on equal security for all and on common values, France was especially concerned with solving its security problem in relation to Germany, fearing as it did the latter's militarism and thirst for revenge. The compromise that resulted from these differences in approach was all the more dissatisfying since the United States did not accept its responsibilities, the US Congress refusing as it did to ratify the Treaty of Versailles and thus rejecting the League of Nations, which was attached to it. Moreover, incorporated as it was into the Treaty of Versailles, the League of Nations became in effect the guarantee of an instrument directed against Germany. Its guarantees were poorly developed at the legal level and therefore fragile.

The weaknesses inherent to the Pact have been widely incriminated: the substance of the hypothesis of legal wars, which implies normative limitations, was corrected only in an incomplete and belated way by the Kellogg-Briand Pact (1928), which outlawed war as a means of national policy; and the weakness of the retaliation measures that the League of Nations Council could invoke in the event of noncompliance with the Pact are well known. In reality, the Pact could well have worked out if the two states that were its main beneficiaries and thus its main guarantors, France and the United Kingdom, had agreed with each other to guarantee that it was respected. Both, however, returned to policies based on their own individual national interests. The United Kingdom in particular returned to its traditional

policy of fostering a balance of power in Europe, which at the time meant favouring the restoration of Germany.

Balance of power and collective security were not readily compatible, with the result that the League of Nations was helpless in the face of the conflicts that erupted between the two world wars and of the aggressive policies of Japan (in Manchuria), Italy (in Ethiopia) and Germany. The League of Nations, increasingly abandoned by its members, including Germany, had disappeared politically by the time of the rise of Nazism and its subsequent policy of conquest and domination. Thus, even before the outbreak of the Second World War, the failure of the collective security model of the League of Nations was confirmed.

iii. Improved Collective Security

Throughout the Second World War, the Allies were preoccupied with the organisation of the future peace. Collective security was not cast aside but rather taken up again and apparently perfected. While the expression 'collective security' is not used in the Charter of the United Nations, it does nevertheless constitute the underlying inspiration for the system. Roosevelt, Churchill and then Stalin kept the idea of a universal security organisation that would put on a permanent footing the spirit of the grand Alliance. Emphasis was placed on coercive means, including military ones, which would allow for the dissuasion or the repression of aggression, through the institution, composition and powers of the Security Council. Preventive means were not abandoned, but the balance was shifted in favour of a powerful international organ, a sort of guardian of the peace, in theory well endowed with the necessary tools to accomplish this goal.

It is possible to discern in this a belated—and therefore somewhat anachronistic—response to the dictatorships of the 1930s, which is prolonged by the dispositions of the Charter aimed at former enemy states. In spite of this presence of the past, the Charter is independent of any peace treaty. The United Nations appeared quickly, had a forward-looking character and was therefore much less linked to the legacy of conflict than was the League of Nations. These facts facilitated its universal adoption and its capacity to adapt to a particularly fluctuating political context. Collective security had therefore become identified with the principles, organs and mechanisms of the United Nations.

B. A Hybrid System

The uncertainties and disagreements concerning the definition of UN collective security are rooted in the ambiguities inherent to its construction. Indeed, on the one hand, collective security takes its cue from some of the characteristics of a superstate, while on the other hand it remains rooted

in a society of sovereign states. This implies the existence of a virtual contradiction but also important limitations, as well as possible variations according to whether one stresses one or the other of these two aspects.

i. Superstatism

In terms of superstatism—ie, extending beyond the sovereignty of states—UN collective security retains the radical limitation placed on the use of force by states and its subservience to justifications of collective interest, as stated in the Preamble of the Charter. It also implies the existence of an international organ in charge of maintaining and re-establishing peace, which can if necessary impose its decisions on recalcitrant states by the use of force.

ii. Interstatism

In terms of interstatism—ie, maintaining the sovereignty of states, which is enshrined by Article 2 of the Charter—UN collective security also retains the right of each state to determine its own security and thus to arm itself as it deems necessary, with no specific limitation being placed on this by the Charter; disarmament is thus not a necessary component of the system. It maintains the right to self-defence in case of armed attack, legitimate self-defence being, according to Article 51, an 'inherent right'; this right is both individual and collective, with this justifying alliances or pacts aimed at legitimate collective defence.

Collective security thus rests on a compromise between contradictory aspirations, a compromise that runs the risk of becoming somewhat shaky or unstable. Moreover, while proclaiming an equal right to security for all, it can only work while recognising at the same time the particular responsibility laying with the most powerful states that are those best positioned to re-establish peace should this be necessary. It thus takes on in a way the characteristics of collective hegemony—but this is already spilling over into the specific framework of the United Nations.

II. The Framework of the United Nations

Peace and security lie at the heart of the United Nations, and the Security Council lies at the heart of the UN institutional structure. The Charter is an international treaty, a legal instrument that has become quasi-universal, and the Council is a political organ. The construction of collective security is thus both legal and political. It raises in itself certain difficulties. These have come to light or have been made worse through practical experience, but they are the result of their actual conception. Collective security thus cannot be considered to be stabilised within the framework of the United Nations, which does, however, constitute its most solid foundation. On the

contrary, it has been subjected to modifications, more often weakening than strengthening it.

A. *A Legal and Political Construction*

The legal and political construction of UN collective security is situated on two levels. First, it corresponds to a set of norms that concerns states first and foremost and relates to their legal commitments. These are fundamentally preventive mechanisms that constitute the very basis of collective security. Second, the system largely corresponds to an international organ, belonging to the United Nations but composed of Member States. Its primary duty is not to guarantee respect of the Charter but more generally and vaguely to maintain international peace and security. Its role is not only deterrent but more especially corrective and coercive.

i. *The Rules and Regulations Governing the Use of Force*

The rules and regulations governing the use of force are the result of a combination of several measures designated in the Charter, most notably in Articles 2§3, 2§4 and 51. Article 2§3 includes the obligation to resolve interstate issues in a peaceful manner, so as not to undermine peace. Article 2§4, which is the most important, has a prohibitive aspect: 'All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.' In spite of the extensive nature of these prohibitions, it is more a regulation than to a total or in principle prohibition. Article 2§4 highlights two specific hypotheses and one general hypothesis. What remain are thus hypotheses related to the lawful use of force according to the Charter. Apart from the controversial hypothesis of humanitarian intervention, destined to put an end to massive infringements on human rights, one can mention support of Security Council actions, at the latter's instigation and on the basis of its resolutions, as well as Article 51 (sanctioned self-defence).

This last rule is particularly ambiguous. Some see in it an internal contradiction of the Charter, since on this basis it re-establishes the right to resort to the use of force, which would be contrary to its principles. Others consider it to be a simple exception to a principle of prohibition. This all the more so since self-defence, be it individual or collective (ie, defence of oneself or of others), is within the framework of the Charter and is in theory temporary. It is meant to prevent an attack from flourishing before the Council is able to take the necessary steps to deal with it. It is also logically possible to see in it not an exception but a consequence of the prohibition of the use of force: it is precisely because the use of force is not allowed that it is legitimate for one to defend oneself. Self-defence therefore becomes a technique of collective

security, inasmuch as it is exercised under the control of the Council. It is, however, apparent that the right to self-defence is recognised by Article 51 itself as being external or even above the Charter: 'Nothing in the present Charter shall impair upon the inherent right of individual or collective self-defence.' There would only be a problem in practical terms were the Security Council—which is the very soul of collective security according to the Charter—to be unable to exercise its responsibilities.

ii. *The Security Council of the United Nations*

The Security Council is the most powerful organ within the United Nations. Its competences and its powers make it the keystone of the mechanism of collective security, and its composition is meant to make it as efficient and influential as possible.

Its competences are in principle limited to the area of peace and security, but it interprets these freely so that it can give them the scope and consistency of its choosing. Its powers are very important, in particular with regard to Chapter VII of the Charter, since it can according to its wishes recommend to Member States or request from them that they take several types of measures: the interruption of diplomatic relations, embargos, blockades and coercive military actions against states not respecting its decisions. To this end, Member States are thus meant to put at its disposal the necessary armed forces (Article 45). The powers of this international policing authority are limited with respect to only one element: the measures that it adopts to answer an exceptional situation are meant to put an end to the situation and to ensure a return to normality or to a regular situation; they are therefore by nature transitory or temporary, destined to come to an end along with the situation that they were designed to rectify. The Council therefore does not dispose of a normative power but may adopt measures only under exceptional circumstances. It does, however, remain sole judge of the duration of such actions.

The composition of the Security Council ought to allow for the effective exercise of its attributes. It is made up of fifteen members, five permanent and ten non-permanent (after a 1965 amendment, which increased its number from six). The latter are elected for a period of two years by the General Assembly according to a representative logic taking into account the distribution between geopolitical groups. The former are specifically named in the Charter (Article 23§3): China (the PRC since 1971), France, the United States, the United Kingdom and the Soviet Union (Russia since 1992). This choice is a product of the circumstances of the creation of the United Nations, the victorious powers of the Second World War having reserved for themselves a dominant position in accordance with their power and the necessity for them to maintain an understanding in order for the Council to be functional. This points to a logic of efficiency, since without

the participation of these states, the Council would run the risk of being powerless. Their position is reinforced by the conditions in which resolutions are adopted, since the permanent members all have a power of veto over fundamental issues.

All of the conditions for the efficiency of preventive and corrective actions that any security system must possess are thus assembled. On the basis of the commitments of states, an international organ must dispose of these powers that may then be employed to such a dual purpose. Their very existence should serve as a deterrent in itself, and any infringement on international security, whatever its origin, should thereby provoke an appropriate collective response.

B. Difficulties

The difficulties related to collective security as represented by the United Nations are constitutive, and practical experience has revealed rather than created them. The weaknesses inherent to the system result from a fundamental element: the Council is an interstate organ and therefore a political organ, the function of which rests on the convergence of the interests and positions of Member States—essentially those of the permanent members. This major difficulty—how to transition the interstate (ie, compromises between individual wills) to the international, (ie, the transcendence of collective interests)—takes on a dual aspect. On the one hand, the Charter is a legal instrument, founded on the commitments and legal obligations of states. How does one articulate the links between the legal and the political? On the other hand, the Council must be able to conduct coercive military action, implying the international use of armed force. It does not, however, dispose of an army of its own, this right being reserved for Member States only. How then may it not only decide but also undertake such actions, which lie outside and beyond the scope of what the Member States would themselves undertake in their own interest?

i. The Articulation between the Political and the Legal

The articulation between the political and the legal in the functioning of the Council raises several types of questions, some of which have dominated or even paralysed its ability to function.

First of all, the general mission of the Council consists in maintaining international peace and security, not in maintaining respect for the Charter—and therefore not for international law either. This means that it is not required to react to violations of the Charter, including those of Article 2§4, but only to prevent or repress what appear to be attacks on international public order. With respect to this, its appreciation is discretionary and therefore political. It may consider internal disputes to be

disruptive to international peace and security but at the same time deem that an international conflict is only minor or regional. It may choose to guarantee respect for a treaty external to the Charter, but it may also ignore military actions undertaken by a state in foreign territory. Nonetheless, this freedom of evaluation is often a false freedom, in the sense that it is the result of the inability of the Council to decide due to the veto of some of its permanent members.

Second, and in correlation with this first point, the action as well as the inaction of the Council is outside of any kind of legal control. This may be understood in one respect in relation to the adoption of resolutions and in another vis-à-vis their content. The adoption of resolutions raises the problem of the veto, which may be exercised in a discretionary manner by any permanent member and may thus clearly paralyse the Council in the individual interest of those who exercise it. The power of the veto effectively paralysed the Council through the course of the Cold War. Members with veto powers are thus virtually placed above the Charter, and attitudes towards the veto are generally negative, as much in terms of legitimacy as in terms of efficiency. It is, however, also possible to defend a more positive vision of the veto: it plays the role of circuit-breaker, disconnecting the Council from the collective security system but also protecting it by avoiding direct or even physical confrontation between its permanent members, which could transform local conflict into broader war. At the same time, the veto preserves the Council for the future. Its efficiency is substantially linked to the political understanding of its permanent members.

As for the content of resolutions, it is also free and not really predetermined by the Charter. Until recently, the Council practically never based the content of its resolutions on specific articles, and if a resolution does mention Chapter VII, it is to underline the binding nature of the resolution. This gives the Council great freedom in the appreciation of the relevancy of measures as well as their content. For instance, it has claimed the right to request the appearance of individuals before foreign criminal jurisdictions (Libya); the right to create international tribunals (the former Yugoslavia and Rwanda); and the right to impose a total elimination of weapons of mass destruction in a particular country (Iraq). Accordingly, its power remains undetermined and sovereign, so long as it is based on the maintenance or the re-establishment of international peace and security.

Some criticise this latitude and advocate legal limitations on the powers of the Council. Apart from the fact that this would create a new source of paralysis, such a mechanism of control would fail to understand the political nature of these resolutions and would substitute one political evaluation for another—which would obviously exceed the mission of an international jurisdiction. Ultimately, it is the Council that controls itself, this being one of the functions of the veto, and such control rests on a logic of opposing forces, which better corresponds to the political nature of the Council.

ii. The Articulation between the Political and the Military

The articulation between the political and the military is even more delicate, if not impossible in the context of coercive actions. Since the Council does not dispose of an international army, it relies on the military participation of Member States, in particular the permanent members. Article 43 provides for the conclusion of agreements pertaining to the availability of their armed forces, and Article 47 establishes a Military Staff Committee, which is composed of the chiefs of staff of the five permanent members and is responsible for assisting the Council in all military questions. In practice, the projected agreements were not concluded and the Military Staff Committee did not work out. Could it have been otherwise? It would take a lot of self-sacrifice on the part of Member States for them to transfer the right to use their armed forces to an international body—beyond even the question of their political interests and security, to actually transfer the power of life and death over their soldiers. Such difficulties can also be seen with regard to the construction of the European Union, which rests on a much stronger degree of solidarity.

Moreover, it is difficult to believe that a state might accept submitting its troops to the direction of a Military Staff Committee that is composed of representatives of states that would not themselves participate in military operations. In reality, with the exception of certain strongly criticised aspects of the Congo operation in 1961, military actions undertaken for the benefit of or with the endorsement of the Security Council have been carried out under national command. During the Korean War (1950–53), the Council asked the United States to designate a Commander-in-Chief, with the United Nations merely providing the required flag. During the Gulf War (1991), the Council was content simply to authorise Member States to use ‘all necessary means’ to obtain the liberation of Kuwait, and the actions of the coalition were undertaken under national flags, under US commandment. This corresponds to an essential, not accidental limitation of the security system of the United Nations. Moreover, it was also weakened by several actions, leading the UN security system more clearly away from the principles of collective security.

C. Distorting the Character of Collective Security

Without actually formally abandoning the framework of the Charter, several evolutions have led to substantial alterations of its initial framework. Of unequal importance, they have converged towards the progressive dis-possession of the Security Council. More precisely, these evolutions have underscored the Council’s fundamental inability to act: first was the return to alliance systems; then came attempts to transfer Security Council responsibilities to the General Assembly; finally, the concept of non-coercive military actions with ‘peacekeeping operations’ was developed.

The Atlantic Alliance was created as early as 1949 with the beginning of the Cold War, at the initiative and under the aegis of the United States, in order to intertwine North America and the defence of western Europe—first and foremost that of West Germany—in the face of the Soviet threat. The Atlantic Alliance was founded on Article 51 of the Charter and on collective self-defence and hence is in theory inscribed in this context. However, the fact remains that this regression of collective security towards collective defence was solidified in 1955 by the Warsaw Pact, which grouped together the Soviet Union and the popular democracies of central Europe, following the admission of West Germany to the North Atlantic Treaty Organization (NATO). With two antagonistic alliances face to face from then onwards, Europe returned to a balance-of-power logic, which was complemented by nuclear deterrence. It was only once the Warsaw Pact and then the Soviet Union disappeared in 1991 that the basis for collective security was re-established. Even then, the United Nations still had to deal with NATO, which was maintained and then enlarged. The relationship between the organisations remains far from clear.

Another historical distortion, this one internal to the United Nations, has aimed more at protecting the universal character of the mechanism. During the Korean War, in the face of a potential Soviet veto, the United States was able to get the General Assembly to adopt Resolution 377 (V) of 3 November 1950 (sometimes referred to as the ‘Uniting for Peace Resolution’ or ‘Acheson Plan’ after the former American Secretary of State). It provides for the possibility of the General Assembly recommending actions, including military actions, in case the Security Council is paralysed due to use of the veto. This represents a manifest infringement on the initial equilibrium of the Charter, even if it may be justified from a legal point of view by the flexibility of the Charter and from a political point of view by its conformity with the objectives of collective security. After several vicissitudes and limited practical application, the Acheson Resolution has found itself marginalised by the desire of all the permanent members not to let the system fall into the hands of the lesser powers controlling the General Assembly. This is all the more since they do not have the military or financial means of taking on the responsibilities involved.

The practical—and regressive—effects of the third evolution of the UN collective security system have been the most spectacular. They concern the development of peacekeeping operations, which were numerous and diverse for nearly forty years, from the mid-1950s to the mid-1990s. The basic idea, encouraged by the Secretariat of the United Nations and long supported by the Member States, was that even though coercive military actions may have been rendered impossible by the Security Council, it was still possible to undertake limited actions that were politically moderating and militarily pacifying, non coercive, and based on the consent of all parties involved in a conflict or by its solution. Action taken in this vein tended

to be more political than military. It implied that, within the context of a situation of conflict, a cease-fire should be negotiated beforehand and the search for a fundamental agreement should have been initiated. In such a context, symbolic contingents of 'blue helmets' can be deployed in order to oversee the cease-fire, and their presence may avoid a resumption of hostilities.

After a long phase of relative success, this form of collective security—watered-down at least in relation to the provisions of the Charter—became a victim of its own success. The number of operations has been increased, often at the same time as they have been extended; their objectives have been enlarged and diversified, going as far as to include establishing a kind of temporary protectorate in order to allow for a state's administrative and political reconstruction; and finally, these operations have been carried out in contexts that have become increasingly less favourable, while cease fires have not been concluded or stabilised, so that disarmed soldiers have found themselves at the centre of conflicts without a mandate and without appropriate resources—powerless witnesses or virtual hostages. Attempts to strengthen these operations by referring to Chapter VII have failed to save them, due to the failure to identify adversaries clearly and bring together the means necessary to overpower them. The overlap of a non-coercive logic and of an improvised and additional coercive logic was fatal to these operations, in particular in the former Yugoslavia with the United Nations Protection Force (UNPROFOR) and in Somalia with the United Nations Operations in Somalia (UNOSOMs).

Thus, just when it appeared to be possible for the mechanisms of the United Nations to regain their full efficiency after the end of the East–West confrontation, the system entered into a new period of crisis during the Gulf War. Given this crisis and the new context of international relations, one may question whether collective security still has a future.

III. The Future of Collective Security

The precedent of the Gulf War demonstrates that the UN mechanisms of collective security can survive long paralysis. It also demonstrates that their renewal may not have any immediate future. Finally, it demonstrates that the system can function only if the United States participates, as part of a collective or even individual hegemony. This apparent fact in turn contributes to the legitimacy of American hegemony. To all appearances, no alternative universal project has emerged to challenge that of collective security, and the period is dominated by empiricism. The theme of globalisation, whatever its substance, does not really apply when it comes to international security but is marked rather by the regionalisation of problems and their solutions. Two possible outcomes, one optimistic, one pessimistic, can be foreseen.

An optimistic vision would lead to an enlargement and deepening of collective security. On the one hand, the theme of common security, which is dear to the social democracies of northern Europe, would lead to the firm establishment of peace through the elimination of the root origins of war. This would correspond to a logic for which the European Union but also NATO, which seeks to expand, stand as illustrations for their members. On the other hand, an enlarged UN Security Council, which would be endowed with legitimacy as much as with new capacities, would retain its universal responsibilities. It could moreover dispose of a military arm, with NATO ready to enlarge the scope of its undertakings, its techniques and its area of intervention, thus becoming an instrument of collective security and not merely of collective defence.

This peace-inclined vision would also solve one of the most difficult problems of collective security—the articulation between the regional and the universal—which the Charter, in spite of Chapter VIII, has until now not been able to resolve. It implies three essential conditions: the extension of NATO should occur without any hiccups and on a consensual basis; its capacity to act as a universal military arm should be accepted by its members and by their partners; the increase in number of permanent members of the Security Council is possible, and if this should occur, it should not turn into yet another source of paralysis. The input of new members would indeed only be positive if it were to rest on a logic of efficiency of the Council and not on some unclear and unpredictable kind of desire to increase its 'representative nature'. None of these conditions appears to be met right now.

A pessimistic vision would include the disappearance of the United Nations and an underlining of regional differences in terms of security. Alongside highly organised security zones such as Europe or stabilised ones such as the American continent, would subsist zones of tension and conflict, where only armed peace could be maintained—an equilibrium rendered fragile by arms races, including weapons of mass destruction, such as in Asia or in the Middle East, at global and sub-regional levels. Finally, one would be left with a grey zone, marked by weak states, ethnic strife and the interposition of the major powers as pacifiers, which would in reality consolidate their respective competitive positions. This type of forecast takes recent trends as starting points. If, however, the future does depend on the past, it does not necessarily exist as its continuation.

IV-2 MEЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР:

ТЕОРИЈЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

9.1. „Dva viđenja anarhične politike”, u
Džozef Naj, *Kako razumevati međunarodne
sukobe*, Stubovi kulture, Beograd, 2006, str.
19-25.

litičkih vrednosti: poretka i pravde. U takvom svetu najveći broj ljudi stavlja pravdu u unutrašnjoj politici iznad međunarodne pravde. Pravo i moral igraju ulogu u međunarodnoj politici, ali u odsustvu osećanja zajednice oni nisu tako povezani kao što je to slučaj u unutrašnjoj politici.

Od tri osnovna sistema – *svetskog imperijalnog, feudalnog i anarhičnog sistema država* – poslednji je najrelevantniji za međunarodnu politiku u savremenom svetu, iako, kao što ćemo videti u poslednjim poglavljima, neki ljudi spekulisu kako će XXI vek biti svedok postepene evolucije novog feudalizma ili, što je manje verovatno, američke svetske imperije.

Dva viđenja anarhične politike

Međunarodna politika je anarhična u smislu da u njoj ne postoji vrhovna vlast, ali čak i u političkoj filozofiji postojala su dva gledišta o tome koliko okrutno treba da bude prirodno stanje. Hobs, koji je pisao u sedamnaestovekovnoj Engleskoj pogođenoj građanskim ratom, naglašavao je nebezbednost, silu i opstanak. On je to podveo pod *stanje rata*. Pola stoleća kasnije, Džon Lok, pišući u mnogo stabilnijoj Engleskoj, smatrao je da, premda u prirodnom stanju nema zajedničkog suverena, ljudi mogu da razvijaju veze i prave ugovore, te je, prema tome, anarhija manje preteća. Ova dva viđenja prirodnog stanja su filozofske preteče dva sadašnja pogleda na svetsku politiku, jednog više pesimističnog, i jednog više optimističnog: *realističkog i liberalnog pristupa međunarodnoj politici*.

Realizam je bio dominantna tradicija u promišljanju međunarodne politike. Za realiste, središnji problem međunarodne politike je rat i upotreba sile, a glavni akteri su države. Među novijim generacijama Amerikanaca realizam ima svoj primer u onom što su napisali i što su uradili u praktičnoj politici predsednik Ričard Nikson i njegov državni sekretar Henri Kisindžer. Realisti polaze od pretpostavke o anarhičnom sistemu država. Kisindžer i Nikson, na primer, težili su da maksimiziraju moć Sjedinjenih Država i da minimiziraju sposobnost drugih država da ugroze bezbednost Sjedinjenih Država. U skladu sa shvatanjima realista, na početku i na kraju međunarodne politike nalazi se pojedinačna država u međudejstvu sa drugim državama.

Druga tradicija se zove liberalizam, i može se pratiti unazad u zapadnoj političkoj filozofiji do Monteskeja i Imanuela Kanta u osamnaesto-

vekovnoj Francuskoj i Nemačkoj, i u istom redu do devetnaestovekovnih britanskih filozofa kao što su Džeremi Bentam i Džon Stjuart Mil. Primer liberala među Amerikancima novijeg doba može se naći u pisanjima i praktičnom političkom delovanju politikologa i predsednika Vudra Vilsona.

Liberali vide globalno društvo kako funkcioniše uporedo sa postojanjem država i predstavlja deo konteksta u kome one deluju. Trgovina prelazi granice, ljudi imaju međusobne kontakte (kao što su studenti koji studiraju u stranim zemljama), i međunarodne organizacije kao što su Ujedinjene nacije stvaraju okvir u kome je realističko viđenje čiste anarhije kao jedinog faktora nedovoljno. Liberali se žale na realističko „slikanje“ država, kao tvrdih bilijarskih kugli koje udaraju jedna drugu u pokušaju da se izgradi ravnoteža snaga, kao nedostatno zbog toga što ljudi dolaze u međusobne kontakte i zbog toga što postoji međunarodno društvo. Realisti, tvrde liberali, prenaglašavaju razliku između unutrašnje i međunarodne politike. Zbog toga što se realistička slika anarhije kao hobskovskog „stanja rata“ usredsređuje samo na ekstremne situacije, po liberalnom gledištu, ona gubi iz vida rast ekonomske međuzavisnosti i evoluciju transnacionalnog globalnog društva.

Realisti odgovaraju navodeći Hobsa: „Kao što olujno vreme ne znači stalnu kišu, tako ni stanje rata ne znači stalni rat.“⁵ Poput stanovnika Londona koji nose kišobrane u sunčanim aprilskim danima, izgledi za rat u anarhičnom sistemu primoravaju države da drže armije čak i u vremenima mira. Realisti upozoravaju na prethodna predviđanja liberala koja su bila pogrešna. Na primer, 1910. godine predsednik Univerziteta Stanford rekao je kako je rat u budućnosti nemoguć zbog toga što države ne inogu da ga priušte sebi. Knjige su proglasile rat zastarelim; civilizacijski napredak je prevazišao rat. Po njima, ekonomska međuzavisnost, veze između sindikata i intelektualaca i kretanje kapitala učinili su rat nemogućim. Naravno, ova predviđanja su katastrofalno pala na ispitu 1914. godine, a realisti su dobili opravdanje za svoje stavove.

Ni istorija ni rasprave se nisu zaustavili 1914. Sedamdesete su bile svedok oživljavanja liberalnih tvrdnji da je rastuća ekonomska i društvena međuzavisnost izmenila prirodu međunarodne politike. Osamdesetih Ričard Rouzkrens, profesor iz Kalifornije, pisao je da države mogu da uvećaju vlastitu moć na dva načina, na agresivan način putem teritorijal-

⁵ Thomas Hobbes, *Leviathan*, C. B. Macpherson (London: Penguin, 1981), str. 186.

nih osvajanja ili miroljubivo pomoću trgovine. U tom smislu, koristio je iskustvo Japana kao primer: u tridesetim Japan je pokušao osvajanjem teritorija i pretrpeo katastrofu u Drugom svetskom ratu. Od tada, međutim, Japan je koristio trgovinu i investicije da postane druga najveća ekonomija sveta i značajna sila u istočnoj Aziji.

1910: „Nevidljivi vampir“ rata

„Ako nije postojao drugi razlog da se učini kraj ratu, finansijsko uništenje koje on podrazumeva moraće pre ili kasnije da dovede civilizovane države sveta u situaciju da razmisle o njegovom smislu. Kao što je predsednik Leland Stanford Univerziteta Dejvid Star Džordan rekao na Tafts koledžu, „rat u budućnosti je nemoguć jer ga države sebi ne inogu priuštiti“. U Evropi, kaže on, ratni dug iznosi 26 milijardi dolara, „svi duguju nevidljivom vampiru, kojem države nikada neće platiti a koji oporcuje osiromašene narode sa 95 miliona dolara godišnje.“ Teret militarizma u vreme mira iscrpljuje snagu vodećih država, ionako preopterećenih dugovima. Sigurni rezultat velikog rata bio bi sveopšte bankrotstvo.“

The New York World⁶

Japan je uspeo bez velike vojne sile. Iz tih razloga Rouzkrens i savremeni liberali tvrde da postoje promene koje su se desile u prirodi međunarodne politike.

Neki novi liberali gledaju čak i dalje u budućnost i veruju da će dramatični porast ekološke međuzavisnosti do te mere učiniti maglovitom razliku između unutrašnje i međunarodne politike da će čovečanstvo evoluirati prema svetu u kojem neće postojati državne granice. Primera radi, svi će biti pogođeni bez obzira na granice ukoliko smanjivanje ozonskog omotača u gornjim slojevima atmosfere prouzrokuje rak kože. Ako akumulacija ugljendioksida podiže temperaturu vazduha i ubrzava otapanje lednika, porast nivoa mora uticaće na sve priobalne države. Neki problemi kao što su AIDS i droga prelaze granice sa takvom lakoćom da nas to može odvesti u jedan drukčiji svet. Profesor Ričard Folk sa Princeton Univerziteta smatra da će ovi transnacionalni problemi i vrednosti proizvesti nove lojalnosti zasnovane na neteritorijalnom načelu, što će izmeniti sistem država koji je bio dominantan u poslednjih 400 godina. Transnacionalne sile poništavaju Vestfalski mir a čovečanstvo evoluiralo ka novoj formi međunarodne politike.

⁶ „From Our Dec. 13 pages, 75 Years Ago“, *International Herald Tribune*, 13. XII 1985.

Devedesetih godina realisti su odgovarali: „Recite to Sadamu Huseinu!“ Irak je, kada je izvršio invaziju na svog malog suseda, Kuvajt, pokazao da su sila i rat uvek prisutne opasnosti. Liberali su im uzvratili kako je politika na Srednjem Istoku izuzetak. Tokom vremena, kažu, svet prevazilazi anarhiju sistema suverenih država. Ova različita gledišta na prirodu međunarodne politike, kao i na to kako se ona menja, neće skoro biti pomirena. Realisti naglašavaju kontinuitet; liberali u prvi plan ističu promenu. Oba pristupa smatraju sebe realnijim od onog drugog. Liberali vide realiste kao cinike koje fascinacija prošlošću zaslepljuje da vide promenu. Realisti, zauzvrat, zovu liberale utopističkim sanjarima i nazivaju njihovo mišljenje globaliziranjem.

Ko je u pravu? Oba pristupa su u pravu; i oba greše. Dati jasan i osećan odgovor na ovo pitanje bilo bi lepo, ali bi takav odgovor bio manje tačan i manje interesantan. Mešavina kontinuiteta i promene koja odlikuje svet na ulasku u XXI vek čini jedno lako, sintetičko objašnjenje nemogućim.

Zato što uključuje promenljivo ljudsko ponašanje, međunarodna politika nikada neće biti kao fizika: ona nema snažnu determinističku teoriju. Štaviše, realizam i liberalizam nisu jedini pristupi njenom proučavanju. Tokom većeg dela prošlog veka *marksizam* je, sa njegovim predviđanjem klasnih sukoba i ratova prouzrokovanih problemima između kapitalističkih država, bio kredibilna alternativa za veliki broj ljudi. Čak i pre kolapsa Sovjetskog Saveza 1991. godine, međutim, neuspeh marksističke teorije da objasni mir između velikih kapitalističkih država, kao i ratne sukobe između pojedinih komunističkih zemalja, bacio ih je u zaostajanje u ovom teorijskom nadmetanju. Šezdesetih i sedamdesetih *teorija zavisnosti* bila je popularna. Ona je predviđala da će bogate zemlje koje se nalaze „u centru“ globalnog tržišta kontrolisati i zadržavati u stanju siromaštva nerazvijene zemlje „na periferiji“ sistema. Premda je teorija zavisnosti pomogla da se osvetle neki strukturalni uzroci ekonomske nejednakosti, izgubila je uverljivost onda kada nije mogla da objasni zašto su osamdesetih i devedesetih periferne zemlje u Istočnoj Aziji, kao što su Južna Koreja, Singapur i Malezija, doživele brži rast nego „središnje“ zemlje kao što su Sjedinjene Države i Evropa. Ovaj gubitak kredibiliteta dodatno je bio ojačan kada je Fernando Enrike Kardozo, akademski lider među teoretičarima zavisnosti sedamdesetih, napravio zaokret ka liberalnoj politici uvećanja zavisnosti na globalnom tržištu pošto je postao izabrani predsednik Brazila devedesetih.

Osamdesetih godina prošlog veka analitičari sa obe strane realističko-liberalne linije pokušali su da uvedu teorije sa razrađenijom dedukcijom, slične onima iz mikroekonomije. „Neorealisti“ kao što je Kenneth Volc i „neoliberali“ kao što je Robert Kiohejn razvili su strukturalne modele država kao racionalnih aktera koje su u svom delovanju ograničene međunarodnim sistemom. Neorealisti i neoliberali uvećavaju jednostavnost i eleganciju teorija, ali oni to rade na uštrb bogate složenosti klasičnih realističkih i liberalnih teorija. „Do kraja osamdesetih, teorijski okvir međunarodnih odnosa bio je sužen i sveden na relativno usko neslaganje unutar jednog državocentričnog racionalističkog modela međunarodnih odnosa.“⁷

U skorije vreme, jedna posebna grupa teoretičara nazvana *konstruktivistima* ustvrdila je da realizam i liberalizam nisu uspeli da objasne na odgovarajući način dugoročne promene u svetskoj politici. Konstruktivisti naglašavaju važnost ideja i kulture u oblikovanju kako stvarnosti tako i govora međunarodne politike. Oni ističu subjektivnost interesa u krajnjoj instanci i njihovu povezanost sa promenjenim identitetima. Postoji mnogo vrsta konstruktivista, ali su svi oni saglasni da su dve velike teorije daleko od toga da daju istinitu sliku sveta, kao i da nama nije potrebno samo objašnjenje kako stvari izgledaju, nego objašnjenja o tome kako je svet postao takav kakav jeste. Konstruktivisti se usredsređuju na važna pitanja poput identiteta, normi, kulture, nacionalnog interesa i međunarodnog upravljanja.⁸ Oni ističu da su državnici i drugi ljudi motivisani ne samo materijalnim interesima nego i njihovim osećanjem identiteta, moralnosti i onoga što bi se moglo označiti društvom ili kulturom. Ipak, i takve norme se menjaju vremenom.

Neorealisti i neoliberali uzimaju kao dato kako su se ciljevi kojima su države težile promenili tokom vremena. Konstruktivisti, pozajmljujući iz različitih polja i naučnih disciplina, ispituju procese putem kojih lideri, narodi i kulture menjaju svoje preferencije, oblikuju vlastite identitete i uče novo ponašanje. Na primer, i ropstvo u XIX veku i rasni aparthejd u Južnoj Africi bili su nekad prihvaćeni od strane većine država, ali

⁷ Miles Kahler, „Inventing International Relations: International Relations Theory after 1945“, u: Michael W. Doyle and G. John Ikenberry, Eds., *New Thinking in International Relations Theory*, Westview Press Boulder, CO, 1977, str. 38.

⁸ Emanuel Adler, „Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, Debates and Future Directions“, u: Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth Simons (urednici), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 2003.

su im se kasnije svet široko suprotstavljao. Konstruktivisti se pitaju zašto se to promenilo? Kakvu ulogu su igrale ideje? Hoće li praksa rata krenuti istim putem jednog dana? Šta sa konceptom suverenih nacionalnih država? Svet je pun političkih entiteta kao što su plemena, nacije i nevladine organizacije. Samo je u poslednjih nekoliko vekova suverena država postala dominantan koncept. Konstruktivisti ističu da su koncepti poput nacije i suvereniteta, koji daju značenje našim životima kao i našim teorijama, socijalno konstruisani, i ne postoje „izvan“ nas, kao neka stalna realnost. Feministkinje koje pripadaju grupi konstruktivista dodaju da su jezik i predstave rata, kao središnji instrumenti svetske politike, pod velikim uticajem roda.

Konstruktivizam je pre pristup nego teorija, ali on obezbeđuje istovremeno korisnu kritiku i važan dodatak glavnim teorijama realizma i liberalizma. Premda ponekad labavo formulisani i sa nedostatkom moći predviđanja, konstruktivistički pristupi nas podsećaju na ono što dve glavne teorije često propuštaju. Kao što ćemo videti u narednom poglavlju, važno je uzeti u obzir i ono što se dešava izvan instrumentalne racionalnosti ostvarivanja sadašnjih ciljeva i pitati kako menjanje identiteta i interesa može ponekad da vodi suptilnim pomeranjima u državnim politikama, a ponekad prema dubinskim promenama u međunarodnim poslovima. Konstruktivisti nam pomažu da razumemo kako se formiraju preferencije, kao i kako se stvara znanje koje prethodi ispoljavanju instrumentalne racionalnosti. U tom smislu, njihov pristup je pre komplementaran nego što je u suprotnosti sa dvema glavnim teorijama. Ilustrovaćemo pitanja razumevanja dugoročnih promena u sledećem poglavlju i vrat ćemo se tome u poslednjem poglavlju knjige.

Dok sam radio u Vašingtonu i pomagao u formulisanoj američke spoljne politike kao pomoćnik sekretara u Stejt Departmentu i Pentagonu, nalazio sam sebe kako pozajmljujem elemente iz sva tri tipa mišljenja: realizma, liberalizma i konstruktivizma. Otkrivao sam da su svi oni od pomoći, iako na različite načine i u različitim okolnostima. Ponekad se ljudi i žene koji se bave praktičnim poslovima pitaju zašto treba da se dosadujemo teorijama. Odgovor je da su teorije mape koje nam pomažu da se snalazimo na nepoznatom terenu. Izgubljeni smo bez njih. Čak i kada mislimo da koristimo zdrav razum, postoji obično implicitna teorija koja vodi naše akcije. Jednostavno ne znamo ili smo zaboravili šta je to. Što smo svesniji teorija koje nas vode, sposobniji smo da razumemo njihove

vrline i slabosti i kada da ih najbolje primenimo. Britanski ekonomista Džon Majnard Kejnz je jednom rekao da ljudi iz prakse koji sebe vide kao da su iznad teorija obično slušaju reči nekog mrtvog piskarala iz prošlosti čije su ime davno zaboravili.⁹

Gradivni blokovi

Subjekti, ciljevi i sredstva su tri osnovna koncepta za teorijsko promišljanje međunarodne politike, ali svaki od njih je promenljiv. U tradicionalnom realističkom viđenju međunarodne politike jedini značajni subjekti su države, a samo velike države su zaista važne. Ovo se, međutim, menja. Broj država je izuzetno porastao u poslednjih pola veka: 1945. godine bilo je oko pedeset država u svetu; do početka XXI veka bilo ih je četrina puta više sa mnogo onih koje još dolaze. Mnogo važnije od porasta broja država je uspon *nedržavnih aktera*. Na primer, velike multinacionalne korporacije prekoračuju državne granice i ponekad upravljaju sa više ekonomskih bogatstava nego nacionalne države. Najmanje dvanaest multinacionalnih korporacija ima godišnju prodaju koja je veća nego bruto nacionalni proizvod (GDP) više od polovine zemalja sveta.¹⁰ Godišnji obrt kompanija kao što su Šel, IBM ili Dženeral Motors su veći nego bruto nacionalni proizvod (GDP) država kao što su Mađarska, Ekvador ili Senegal. Iako ove multinacionalne korporacije nemaju neke vrste moći kao što je vojna sila, one su veoma relevantne za ekonomske ciljeve države. U ekonomskom smislu, IBM je mnogo važniji za Belgiju nego što je to Burundi, njena bivša kolonija.

Slika Srednjeg Istoka bez zaraćenih država i spoljnih sila bila bi veoma besmislena, ali bi takode bila potpuno neadekvatna stvarnosti ako ne bi uključila najraznovrsnije nedržavne aktere. Multinacionalne naftne kompanije kao što su Šel, Britiš Petroleum, Ekson-Mobil su jedna vrsta nedržavnih aktera, ali ima i drugih. Postoje velike međudržavne organizacije kao što su Ujedinjene nacije, i manje poput Arapske lige i Organizacije zemalja izvoznica nafte (OPEC). Postoje i nevladine organizacije

⁹ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London, 1936, str. 383.

¹⁰ Prodaja i GDP su različite mere, ali to je nešto što preuveličava ulogu korporacija. U svakom slučaju poređenje je interesantno.

IV-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР:

ТЕОРИЈЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

9.2. “Tabela 2.1 – U potrazi za teorijom, četiri glavne perspektive”, u Čarls V. Kegli Jr, Judžin R. Vitkof, *Svetska politika, Trend i transformacija*, CSES/Diplomatska akademija, Beograd, 2006, str. 106-108.

ubedljivo objašnjenje, kao što je neka od ovde navedenih pet glavnih tradicionalnih teorija (vidi tabelu 2.1.). Svaki raniji paradigmatičan pokušaj da se to učini, bez obzira da li je poticao iz liberalizma ili iz realizma, na kraju je bio napušten jer je tok događaja u svetu umanjivao njegov konstantan značaj. Mada velike teorije blede sa protekom vremena, one često ponovo stižu privlačnost kada ih globalne transformacije učine ponovo korisnima. U stvari, svetska politika je tako otporna na čistu, razumljivu i ubedljivu analizu da neki takozvani dekonstruktivisti tvrde da međunarodna složenost ne dozvoljava opis, objašnjenje i predviđanje (vidi: Sporno pitanje: Može li bihevioristička nauka unaprediti proučavanje međunarodnih odnosa?). **Dekonstruktivista** je zajedničko filozofsko gledište da su koncepti svih navoda o globalnoj stvarnosti u vezi sa njihovim shvatanjima, a pošto ne postoji nikakav objektivni princip čija bi vrednost bila nezavisna od ličnog gledišta, da je svako tumačenje jednako vredno kao i druga, te da nema svrhe pokušavati da se razvije zajednička koncepcija o svetu.

dekonstrukcija

Postmoderna teorija koja tvrdi da složenost svetskog sistema onemogućuje precizan opis i da je svrha naučnika da razumeju motive učesnika putem dekonstrukcije njihovih tekstualnih izjava.

TABELA 2.1

U potrazi za teorijom: četiri glavne perspektive

Osobina	Realizam	Neorealizam	Liberalizam	Neoliberalizam	Konstruktivizam
Glavne jedinice	Nezavisne države	Struktura međunarodnog sistema	Institucije iznad država	Pojedinci; „pridobijene“ države i nedržavni transnacionalni učesnici	Društvene grupe, njihove društveno konstruisane predstave o međunarodnim uslovima
Ključno pitanje	Rat i bezbednost	Borba za položaj i silu u uslovima anarhije	Institucionalizacija mira	Unapređivanje međunarodne saradnje na ekonomskim, socijalnim i ekološkim problemima zajedničkim za svet	Značenja i slike o savremenom međunarodnom životu zajednički društvenim kolektivistima; teoretske posledice tih pogleda

Osobina	Realizam	Neorealizam	Liberalizam	Neoliberalizam	Konstruktivizam
Glavni pristup	Ravnoteža sile	Ravnoteža straha; vojna spremnost i odvracanje	Međunarodno pravo; međunarodne organizacije; demokratizacija	Složena međuzavisnost i režimi	Zalaganje za normativne inovacije putem konstruisanja novih predstava; praćenje pretpostavki u okviru različitih teoretskih tradicija; otkrivanje kako i zašto one boje mentalne mape svetskih odnosa
Pogled na globalnu perspektivu	Pesimistički/stabilnost	Pesimistički	Optimistički/napredak	Očekivanje saradnje i stvaranja svetske zajednice	Ni optimistički ni pesimistički, zavisno od najpopularnijih ili društveno prihvaćenih pogleda na sposobnost čovečanstva da stvori promene koje ili poboljšavaju ili štete budućim globalnim uslovima
Motivi učesnika	Nacionalni interesi; konkurencija u kojoj neki dobijaju, a neki gube; bezbednost; sila	Moć, prestiž i prednost (relativni dobitak) u odnosu na druge države	Saradnja; uzajamna pomoć; zadovoljavanje ljudskih potreba	Globalni interesi (apsolutna dobit); pravda; mir i prosperitet; sloboda; moral	U zavisnosti od društveno konstruisanih objašnjenja o osnovnim pokretačkim snagama međunarodnih učesnika, u raznim razdobljima

Osobina	Realizam	Neorealizam	Liberalizam	Neoliberalizam	Konstruktivizam
Centralni koncept	Strukturalna anarhija; sila; nacionalni interesi; ravnoteža sile; polarnost	Strukturalna anarhija; racionalan izbor; trka u naoružanju	Svetski poredak sa kolektivnom bezbednošću; pravo; integracija; međunarodna organizacija	Transnacionalni odnosi; pravo; slobodna trgovina; međuzavisnost; liberalna republika; ljudska prava; pitanje polova	Ideje; identiteti; ideali; slike - sve to kao društveno konstruisani od strane različitih grupa
Perspektive	Povećanje nacionalne moći; otpor smanjenju nacionalne autonomije	Očuvanje nuklearnog odvraćanja; izbegavanje razoružanja i suparničkih organizacija	Institucionalna reforma	Razvijanje režima i unapređenje demokratije i međunarodnih institucija kako bi se usaglasio kolektivni odgovor na globalne probleme	Proširenje razumevanja načina na koji međunarodni učesnici konstruišu svoje slike o međunarodnim odnosima kako bi se razjasnila ograničenja suparničkih teoretskih tumačenja i politika na kojima se zasnivaju

Većina drugih naučnika nastavlja da se bori u potrazi za teorijom i znanjem o međunarodnim odnosima. Na primer, naučnici pristalice **teorije haosa** pokušavaju da pronađu nove metode modeliranja burnih globalnih promena kakve se odvijaju u svetu. Međutim, pošto ne postoji nijedna opšta teorija koja bi mogla da objasni sva pitanja u vezi međunarodnih odnosa, neki naučnici su se vratili razmatranju osnovnih pitanja **epistemologije** koja su fundamentalna za ocenu relativne vrednosti i verodostojnosti suparničkih teoretskih koncepata. Kako da znamo u šta da verujemo? Koji analitički principi nas mogu dovesti do toga da uočimo jake strane i slabosti različitih teorija? Kako da razlučimo činjenice od mašte i smisao od besmisla? Kakva je relativna deskriptivna tačnost i moć objašnjenja različitih teorija i koliko poverenja treba imati u njihova objašnjenja svetske politike? U kojoj meri, ukratko, treba da prihvatimo gledišta bilo koje teorije, kao

što je realizam ili liberalizam, i tvrdnje svih tih teorija o tome šta treba smatrati znanjem o međunarodnim pitanjima?

teorija haosa

Primena matematičkih metoda da bi se identifikovali obrasci koji se periodično ponavljaju u brzo izmenljivim i naizgled nepovezanim odnosima (kakvim se čine mnoge globalne pojave) kako bi se bolje protumačila složena stvarnost.

epistemologija

Filozofsko razmatranje načina sticanja znanja i analitičkih principa koji se primenjuju pri proučavanju pojava.

Mnogi naučnici u oblasti međunarodnih odnosa sve više se okreću **socijalnom konstruktivizmu** da bi protumačili kako međunarodni život tako i različite suštinske teorije koje su drugi izgradili u cilju boljeg razumevanja međunarodnih pitanja. Strogo govoreći, „konstruktivizam nije teorija međunarodne politike“, pre se može reći da ona pomaže da se „razjasne razlike i relativne vrline“ alternativnih teorija (Wendt, 2000). Nezavisno od toga, konstruktivizam predstavlja objektiv za kritičko mišljenje o tome kako se mogu konstruisati teorije međunarodnih odnosa, kao i vrste premisa i pretpostavki koje svaki teoretičar realno treba da postavi kao polazište pri objašnjavanju svetske politike. Konstruktivizam prati argument Aleksandra Venta da

naučnici u oblasti međunarodne politike moraju da odgovore na ova pitanja, barem implicitno, jer se oni ne mogu baviti svojim poslom bez čvrstih pretpostavki o vrstama stvari koje će se naći u međunarodnim odnosima, kakvi su njihovi međusobni odnosi i kako se za njih može saznati. Te pretpostavke su naročito značajne jer niko ne može da „vidi“ državu ili međunarodni sistem. Međunarodna politika se ne javlja direktno našim čulima, a teorije međunarodne politike često se dovode u pitanje po osnovu ontologije (ideja o karakteru postojanja) i epistemologije, tj. šta teoretičar „vidi“. (Wendt, 2000, str. 5)

socijalni konstruktivizam

Liberalno-realni teoretski pristup koji propagira Aleksander Vent prema kome su države zainteresovane samo za svoje interese glavni akteri svetske politike; njihovi postupci nisu određeni anarhijom, nego načinom na koji države društveno „konstruišu“ i zatim reaguju na značenja koja pripisuju politici sile, tako da sa promenom njihove definicije može doći do evolucije prakse saradnje.

IV-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР:
ТЕОРИЈЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

10. Kenneth N. Waltz, “The Anarchic Structure of World Politics”, (from Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*) in Robert J. Art, Robert Jervis, *International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Longman, 2000, pp. 49-69.

Perspectives on the Nature of Anarchy

The Anarchic Structure of World Politics

Kenneth N. Waltz

POLITICAL STRUCTURES

Only through some sort of systems theory can international politics be understood. To be a success, such a theory has to show how international politics can be conceived of as a domain distinct from the economic, social, and other international domains that one may conceive of. To mark international-political systems off from other international systems, and to distinguish systems-level from unit-level forces, requires showing how political structures are generated and how they affect, and are affected by, the units of the system. How can we conceive of international politics as a distinct system? What is it that intervenes between interacting units and the results that their acts and interactions produce? To answer these questions, this chapter first examines the concept of social structure and then defines structure as a concept appropriate for national and for international politics.

A system is composed of a structure and of interacting units. The structure is the system-wide component that makes it possible to think of the system as a whole. The problem is . . . to contrive a definition of structure free of the attributes and the interactions of units. Definitions of structure must leave aside, or abstract from, the characteristics of units, their behavior, and their interactions. Why must those obviously important matters be omitted? They must be omitted so that we can distinguish between variables at the level of the units and variables at the level of the system. The problem is to develop theoretically useful concepts to replace the vague and varying systemic notions that are customarily employed— notions such as environment, situation, context, and milieu. Structure is a useful concept if it gives clear and fixed meaning to such vague and varying terms.

From Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, © 1979, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, pp. 79–106. Reprinted with permission. Portions of the text and some footnotes have been omitted.

We know what we have to omit from any definition of structure if the definition is to be useful theoretically. Abstracting from the attributes of units means leaving aside questions about the kinds of political leaders, social and economic institutions, and ideological commitments states may have. Abstracting from relations means leaving aside questions about the cultural, economic, political, and military interactions of states. To say what is to be left out does not indicate what is to be put in. The negative point is important nevertheless because the instruction to omit attributes is often violated and the instruction to omit interactions almost always goes unobserved. But if attributes and interactions are omitted, what is left? The question is answered by considering the double meaning of the term "relation." As S. F. Nadel points out, ordinary language obscures a distinction that is important in theory. "Relation" is used to mean both the interaction of units and the positions they occupy vis-à-vis each other.¹ To define a structure requires ignoring how units relate with one another (how they interact) and concentrating on how they stand in relation to one another (how they are arranged or positioned). Interactions, as I have insisted, take place at the level of the units. How units stand in relation to one another, the way they are arranged or positioned, is not a property of the units. The arrangement of units is a property of the system.

By leaving aside the personality of actors, their behavior, and their interactions, one arrives at a purely positional picture of society. Three propositions follow from this. First, structures may endure while personality, behavior, and interactions vary widely. Structure is sharply distinguished from actions and interactions. Second, a structural definition applies to realms of widely different substance so long as the arrangement of parts is similar.² Third, because this is so, theories developed for one realm may with some modification be applicable to other realms as well. . . .

The concept of structure is based on the fact that units differently juxtaposed and combined behave differently and in interacting produce different outcomes. I first want to show how internal political structure can be defined. In a book on international-political theory, domestic political structure has to be examined in order to draw a distinction between expectations about behavior and outcomes in the internal and external realms. Moreover, considering domestic political structure now will make the elusive international-political structure easier to catch later on.

Structure defines the arrangement, or the ordering, of the parts of a system. Structure is not a collection of political institutions but rather the arrangement of them. How is the arrangement defined? The constitution of a state describes some parts of the arrangement, but political structures as they develop are not identical with formal constitutions. In defining structures, the first question to answer is this: What is the principle by which the parts are arranged?

Domestic politics is hierarchically ordered. The units—institutions and agencies—stand vis-à-vis each other in relations of super- and subordination. The ordering principle of a system gives the first, and basic, bit of information about how the parts of a realm are related to each other. In a polity the hierarchy of offices is by no means completely articulated, nor are all ambiguities about relations of super- and subordination removed. Nevertheless, political actors are formally differentiated according to the degrees of their authority, and their distinct functions are specified. By "specified" I do not mean that the law of the land fully describes the duties that

different agencies perform, but only that broad agreement prevails on the tasks that various parts of a government are to undertake and on the extent of the power they legitimately wield. Thus Congress supplies the military forces; the President commands them. Congress makes the laws; the executive branch enforces them; agencies administer laws; judges interpret them. Such specification of roles and differentiation of functions is found in any state, the more fully so as the state is more highly developed. The specification of functions of formally differentiated parts gives the second bit of structural information. This second part of the definition adds some content to the structure, but only enough to say more fully how the units stand in relation to one another. The roles and the functions of the British Prime Minister and Parliament, for example, differ from those of the American President and Congress. When offices are juxtaposed and functions are combined in different ways, different behaviors and outcomes result, as I shall shortly show.

The placement of units in relation to one another is not fully defined by a system's ordering principle and by the formal differentiation of its parts. The standing of the units also changes with changes in their relative capabilities. In the performance of their functions, agencies may gain capabilities or lose them. The relation of Prime Minister to Parliament and of President to Congress depends on, and varies with, their relative capabilities. The third part of the definition of structure acknowledges that even while specified functions remain unchanged, units come to stand in different relation to each other through changes in relative capability.

A domestic political structure is thus defined: first, according to the principle by which it is ordered; second, by specification of the functions of formally differentiated units; and third, by the distribution of capabilities across those units. Structure is a highly abstract notion, but the definition of structure does not abstract from everything. To do so would be to leave everything aside and to include nothing at all. The three-part definition of structure includes only what is required to show how the units of the system are positioned or arranged. Everything else is omitted. Concern for tradition and culture, analysis of the character and personality of political actors, consideration of the conflictive and accommodative processes of politics, description of the making and execution of policy—all such matters are left aside. Their omission does not imply their unimportance. They are omitted because we want to figure out the expected effects of structure on process and of process on structure. That can be done only if structure and process are distinctly defined.

I defined domestic political structures first by the principle according to which they are organized or ordered, second by the differentiation of units and the specification of their functions, and third by the distribution of capabilities across units. Let us see how the three terms of the definition apply to international politics.

1. Ordering Principles

Structural questions are questions about the arrangement of the parts of a system. The parts of domestic political systems stand in relations of super- and subordination. Some are entitled to command; others are required to obey. Domestic systems

are centralized and hierarchic. The parts of international-political systems stand in relations of coordination. Formally, each is the equal of all the others. None is entitled to command; none is required to obey. International systems are decentralized and anarchic. The ordering principles of the two structures are distinctly different, indeed, contrary to each other. Domestic political structures have governmental institutions and offices as their concrete counterparts. International politics, in contrast, has been called "politics in the absence of government."³ International organizations do exist, and in ever-growing numbers. Supranational agents able to act effectively, however, either themselves acquire some of the attributes and capabilities of states, as did the medieval papacy in the era of Innocent III, or they soon reveal their inability to act in important ways except with the support, or at least the acquiescence, of the principal states concerned with the matters at hand. Whatever elements of authority emerge internationally are barely once removed from the capability that provides the foundation for the appearance of those elements. Authority quickly reduces to a particular expression of capability. In the absence of agents with system-wide authority, formal relations of super- and subordination fail to develop.

The first term of a structural definition states the principle by which the system is ordered. Structure is an organizational concept. The prominent characteristic of international politics, however, seems to be the lack of order and of organization. How can one think of international politics as being any kind of an order at all? The anarchy of politics internationally is often referred to. If structure is an organizational concept, the terms "structure" and "anarchy" seem to be in contradiction. If international politics is "politics in the absence of government," what are we in the presence of? In looking for international structure, one is brought face to face with the invisible, an uncomfortable position to be in.

The problem is this: how to conceive of an order without an orderer and of organizational effects where formal organization is lacking. Because these are difficult questions, I shall answer them through analogy with microeconomic theory. Reasoning by analogy is helpful where one can move from a domain for which theory is well developed to one where it is not. Reasoning by analogy is permissible where different domains are structurally similar.

Classical economic theory, developed by Adam Smith and his followers, is microtheory. Political scientists tend to think that microtheory is theory about small-scale matters, a usage that ill accords with its established meaning. The term "micro" in economic theory indicates the way in which the theory is constructed rather than the scope of the matters it pertains to. Microeconomic theory describes how an order is spontaneously formed from the self-interested acts and interactions of individual units—in this case, persons and firms. The theory then turns upon the two central concepts of the economic units and of the market. Economic units and economic markets are concepts, not descriptive realities or concrete entities. This must be emphasized since from the early eighteenth century to the present, from the sociologist Auguste Comte to the psychologist George Katona, economic theory has been faulted because its assumptions fail to correspond with realities.⁴ Unrealistically, economic theorists conceive of an economy operating in isolation from its society and polity. Unrealistically, economists assume that the

economic world is the world of the world. Unrealistically, economists think of the acting unit, the famous "economic man," as a single-minded profit maximizer. They single out one aspect of man and leave aside the wondrous variety of human life. As any moderately sensible economist knows, "economic man" does not exist. Anyone who asks businessmen how they make their decisions will find that the assumption that men are economic maximizers grossly distorts their characters. The assumption that men behave as economic men, which is known to be false as a descriptive statement, turns out to be useful in the construction of theory.

Markets are the second major concept invented by microeconomic theorists. Two general questions must be asked about markets: How are they formed? How do they work? The answer to the first question is this: The market of a decentralized economy is individualist in origin, spontaneously generated, and unintended. The market arises out of the activities of separate units—persons and firms—whose aims and efforts are directed not toward creating an order but rather toward fulfilling their own internally defined interests by whatever means they can muster. The individual unit acts for itself. From the coaction of like units emerges a structure that affects and constrains all of them. Once formed, a market becomes a force in itself, and a force that the constitutive units acting singly or in small numbers cannot control. Instead, in lesser or greater degree as market conditions vary, the creators become the creatures of the market that their activity gave rise to. Adam Smith's great achievement was to show how self-interested, greed-driven actions may produce good social outcomes if only political and social conditions permit free competition. If a laissez-faire economy is harmonious, it is so because the intentions of actors do not correspond with the outcomes their actions produce. What intervenes between the actors and the objects of their action in order to thwart their purposes? To account for the unexpectedly favorable outcomes of selfish acts, the concept of a market is brought into play. Each unit seeks its own good; the result of a number of units simultaneously doing so transcends the motives and the aims of the separate units. Each would like to work less hard and price his product higher. Taken together, all have to work harder and price their products lower. Each firm seeks to increase its profit; the result of many firms doing so drives the profit rate downward. Each man seeks his own end, and, in doing so, produces a result that was no part of his intention. Out of the mean ambition of its members, the greater good of society is produced.

The market is a cause interposed between the economic actors and the results they produce. It conditions their calculations, their behaviors, and their interactions. It is not an agent in the sense of *A* being the agent that produces outcome *X*. Rather it is a structural cause. A market constrains the units that comprise it from taking certain actions and disposes them toward taking others. The market, created by self-directed interacting economic units, selects behaviors according to their consequences. The market rewards some with high profits and assigns others to bankruptcy. Since a market is not an institution or an agent in any concrete or palpable sense, such statements become impressive only if they can be reliably inferred from a theory as part of a set of more elaborate expectations. They can be. Microeconomic theory explains how an economy operates and why certain effects are to be expected. . . .

International-political systems, like economic markets, are formed by the coaction of self-regarding units. International structures are defined in terms of the primary political units of an era, be they city states, empires, or nations. Structures emerge from the coexistence of states. No state intends to participate in the formation of a structure by which it and others will be constrained. International-political systems, like economic markets, are individualist in origin, spontaneously generated, and unintended. In both systems, structures are formed by the coaction of their units. Whether those units live, prosper, or die depends on their own efforts. Both systems are formed and maintained on a principle of self-help that applies to the units. . . .

In a microtheory, whether of international politics or of economics, the motivation of the actors is assumed rather than realistically described. I assume that states seek to ensure their survival. The assumption is a radical simplification made for the sake of constructing theory. The question to ask of the assumption, as ever, is not whether it is true but whether it is the most sensible and useful one that can be made. Whether it is a useful assumption depends on whether a theory based on the assumption can be contrived, a theory from which important consequences not otherwise obvious can be inferred. Whether it is a sensible assumption can be directly discussed.

Beyond the survival motive, the aims of states may be endlessly varied; they may range from the ambition to conquer the world to the desire merely to be left alone. Survival is a prerequisite to achieving any goals that states may have, other than the goal of promoting their own disappearance as political entities. The survival motive is taken as the ground of action in a world where the security of states is not assured, rather than as a realistic description of the impulse that lies behind every act of state. The assumption allows for the fact that no state always acts exclusively to ensure its survival. It allows for the fact that some states may persistently seek goals that they value more highly than survival; they may, for example, prefer amalgamation with other states to their own survival in form. It allows for the fact that in pursuit of its security no state will act with perfect knowledge and wisdom—if indeed we could know what those terms might mean. . . .

Actors may perceive the structure that constrains them and understand how it serves to reward some kinds of behavior and to penalize others. But then again they either may not see it or, seeing it, may for any of many reasons fail to conform their actions to the patterns that are most often rewarded and least often punished. To say that "the structure selects" means simply that those who conform to accepted and successful practices more often rise to the top and are likelier to stay there. The game one has to win is defined by the structure that determines the kind of player who is likely to prosper. . . .

2. The Character of the Units

The second term in the definition of domestic political structure specifies the functions performed by differentiated units. Hierarchy entails relations of super- and subordination among a system's parts, and that implies their differentiation. In defining domestic political structure the second term, like the first and third, is

needed because each term points to a possible source of structural variation. The states that are the units of international-political systems are not formally differentiated by the functions they perform. Anarchy entails relations of coordination among a system's units, and that implies their sameness. The second term is not needed in defining international-political structure, because, so long as anarchy endures, states remain like units. International structures vary only through a change of organizing principle or, failing that, through variations in the capabilities of units. Nevertheless I shall discuss these like units here, because it is by their interactions that international-politics structures are generated.

Two questions arise: Why should states be taken as the units of the system? Given a wide variety of states, how can one call them "like units"? Questioning the choice of states as the primary units of international-political systems became popular in the 1960s and 1970s as it was at the turn of the century. Once one understands what is logically involved, the issue is easily resolved. Those who question the state-centric view do so for two main reasons. First, states are not the only actors of importance on the international scene. Second, states are declining in importance, and other actors are gaining, or so it is said. Neither reason is cogent, as the following discussion shows.

States are not and never have been the only international actors. But then structures are defined not by all of the actors that flourish within them but by the major ones. In defining a system's structure one chooses one or some of the infinitely many objects comprising the system and defines its structure in terms of them. For international-political systems, as for any system, one must first decide which units to take as being the parts of the system. Here the economic analogy will help again. The structure of a market is defined by the number of firms competing. If many roughly equal firms contend, a condition of perfect competition is approximated. If a few firms dominate the market, competition is said to be oligopolistic even though many smaller firms may also be in the field. But we are told that definitions of this sort cannot be applied to international politics because of the interpenetration of states, because of their inability to control the environment of their action, and because rising multinational corporations and other nonstate actors are difficult to regulate and may rival some states in influence. The importance of nonstate actors and the extent of transnational activities are obvious. The conclusion that the state-centric conception of international politics is made obsolete by them does not follow. That economists and economically minded politics scientists have thought that it does is ironic. The irony lies in the fact that all of the reasons given for scrapping the state-centric concept can be related more strongly and applied to firms. Firms competing with numerous others have no hope of controlling their market, and oligopolistic firms constantly struggle with imperfect success to do so. Firms interpenetrate, merge, and buy each up at a merry pace. Moreover, firms are constantly threatened and regulated by, shall we say, "non-firm" actors. Some governments encourage concentration; others work to prevent it. The market structure of parts of an economy may move from a wider to a narrower competition or may move in the opposite direction, but whatever the extent and the frequency of change, market structures, generated by the interaction of firms, are defined in terms of them.

Just as economists define markets in terms of firms, so I define international-political structures in terms of states. If Charles P. Kindleberger were right in saying that "the nation-state is just about through as an economic unit,"⁵ then the structure of international politics would have to be redefined. That would be necessary because economic capabilities cannot be separated from the other capabilities of states. The distinction frequently drawn between matters of high and low politics is misplaced. States use economic means for military and political ends; and military and political means for the achievement of economic interests.

An amended version of Kindleberger's statement may hold: Some states may be nearly washed up as economic entities, and others not. That poses no problem for international-political theory since international politics is mostly about inequalities anyway. So long as the major states are the major actors, the structure of international politics is defined in terms of them. That theoretical statement is of course borne out in practice. States set the scene in which they, along with non-state actors, state their dramas or carry on their humdrum affairs. Though they may choose to interfere little in the affairs of nonstate actors for long periods of time, states nevertheless set the terms of intercourse, whether by passively permitting informal rules to develop or by actively intervening to change rules that no longer suit them. When the crunch comes, states remake the rules by which other actors operate. Indeed, one may be struck by the ability of weak states to impede the operation of strong international corporations and by the attention the latter pay to the wishes of the former. . . .

States are the units whose interactions form the structure of international-political systems. They will long remain so. The death rate among states is remarkably low. Few states die; many firms do. . . . To call states "like units" is to say that each state is like all other states in being an autonomous political unit. It is another way of saying that states are sovereign. But sovereignty is also a bothersome concept. Many believe, as the anthropologist M. G. Smith has said, that "in a system of sovereign states no state is sovereign."⁶ The error lies in identifying the sovereignty of states with their ability to do as they wish. To say that states are sovereign is not to say that they can do as they please, that they are free of others' influence, that they are able to get what they want. Sovereign states may be hardpressed all around, constrained to act in ways they would like to avoid, and able to do hardly anything just as they would like to. The sovereignty of states has never entailed their insulation from the effects of other states' actions. To be sovereign and to be dependent are not contradictory conditions. Sovereign states have seldom led free and easy lives. What then is sovereignty? To say that a state is sovereign means that it decides for itself how it will cope with its internal and external problems, including whether or not to seek assistance from others and in doing so to limit its freedom by making commitments to them. States develop their own strategies, chart their own courses, make their own decisions about how to meet whatever needs they experience and whatever desires they develop. It is no more contradictory to say that sovereign states are always constrained and often tightly so than it is to say that free individuals often make decisions under the heavy pressure of events.

Each state, like every other state, is a sovereign political entity. And yet the differences across states, from Costa Rica to the Soviet Union, from Gambia to the

United States, are immense. States are alike, and they are also different. So are corporations, apples, universities, and people. Whenever we put two or more objects in the same category, we are saying that they are alike not in all respects but in some. No two objects in this world are identical, yet they can often be usefully compared and combined. "You can't add apples and oranges" is an old saying that seems to be especially popular among salesmen who do not want you to compare their wares with others. But we all know that the trick of adding dissimilar objects is to express the result in terms of a category that comprises them. Three apples plus four oranges equals seven pieces of fruit. The only interesting question is whether the category that classifies objects according to their common qualities is useful. One can add up a large number of widely varied objects and say that one has eight million things, but seldom need one do that.

States vary widely in size, wealth, power, and form. And yet variations in these and in other respects are variations among like units. In what way are they like units? How can they be placed in a single category? States are alike in the tasks that they face, though not in their abilities to perform them. The differences are of capability, not of function. States perform or try to perform tasks, most of which are common to all of them; the ends they aspire to are similar. Each state duplicates the activities of other states at least to a considerable extent. Each state has its agencies for making, executing, and interpreting laws and regulations, for raising revenues, and for defending itself. Each state supplies out of its own resources and by its own means most of the food, clothing, housing, transportation, and amenities consumed and used by its citizens. All states, except the smallest ones, do much more of their business at home than abroad. One has to be impressed with the functional similarity of states and, now more than ever before, with the similar lines their development follows. From the rich to the poor states, from the old to the new ones, nearly all of them take a larger hand in matters of economic regulation, of education, health, and housing, of culture and the arts, and so on almost endlessly. The increase of the activities of states is a strong and strikingly uniform international trend. The functions of states are similar, and distinctions among them arise principally from their varied capabilities. International politics consists of like units duplicating one another's activities.

3. The Distribution of Capabilities

The parts of a hierarchic system are related to one another in ways that are determined both by their functional differentiation and by the extent of their capabilities. The units of an anarchic system are functionally undifferentiated. The units of such an order are then distinguished primarily by their greater or lesser capabilities for performing similar tasks. This states formally what students of international politics have long noticed. The great powers of an era have always been marked off from others by practitioners and theorists alike. Students of national government make such distinctions as that between parliamentary and presidential systems; governmental systems differ in form. Students of international politics make distinctions between international-political systems only according to the number of their great powers. The structure of a system changes with changes

in the distribution of capabilities across the system's units. And changes in structure change expectations about how the units of the system will behave and about the outcomes their interactions will produce. Domestically, the differentiated parts of a system may perform similar tasks. We know from observing the American government that executives sometimes legislate and legislatures sometimes execute. Internationally, like units sometimes perform different tasks . . . but two problems should be considered.

The first problem is this: Capability tells us something about units. Defining structure partly in terms of the distribution of capabilities seems to violate my instruction to keep unit attributes out of structural definitions. As I remarked earlier, structure is a highly but not entirely abstract concept. The maximum of abstraction allows a minimum of content, and that minimum is what is needed to enable one to say how the units stand in relation to one another. States are differently placed by their power. And yet one may wonder why only *capability* is included in the third part of the definition, and not such characteristics as ideology, form of government, peacefulness, bellicosity, or whatever. The answer is this: Power is estimated by comparing the capabilities of a number of units. Although capabilities are attributes of units, the distribution of capabilities across units is not. The distribution of capabilities is not a unit attribute, but rather a system-wide concept. . . .

The second problem is this: Though relations defined in terms of interactions must be excluded from structural definitions, relations defined in terms of grouping of states do seem to tell us something about how states are placed in the system. Why not specify how states stand in relation to one another by considering the alliances they form? Would doing so not be comparable to defining national political structures partly in terms of how presidents and prime ministers are related to other political agents? It would not be. Nationally as internationally, structural definitions deal with the relation of agents and agencies in terms of the organization of realms and not in terms of the accommodations and conflicts that may occur within them or the groupings that may now and then form. Parts of a government may draw together or pull apart, may oppose each other or cooperate in greater or lesser degree. These are the relations that form and dissolve within a system rather than structural alterations that mark a change from one system to another. This is made clear by the example that runs nicely parallel to the case alliances. Distinguishing systems of political parties according to their number is common. A multiparty system changes if, say, eight parties become two, but not if two groupings of the eight form merely for the occasion of fighting an election. By the same logic, an international-political system in which three or more great powers have split into two alliances remains a multipolar system—structurally distinct from a bipolar system, a system in which no third power is able to challenge the top two. . . .

In defining international-political structures we take states with whatever traditions, habits, objectives, desires, and forms of government they may have. We do not ask whether states are revolutionary or legitimate, authoritarian or democratic, ideological or pragmatic. We abstract from every attribute of states except their capabilities. Nor in thinking about structure do we ask about the relations of states—their feelings of friendship and hostility, their diplomatic exchanges, the alliances

they form, and the extent of the contacts and exchanges among them. We ask what range of expectations arises merely from looking at the type of order that prevails among them and at the distribution of capabilities within that order. We abstract from any particular qualities of states and from all of their concrete connections. What emerges is a positional picture, a general description of the ordered overall arrangement of a society written in terms of the placement of units rather than in terms of their qualities. . . .

ANARCHIC STRUCTURES AND BALANCES OF POWER

[We must now] examine the characteristics of anarchy and the expectations about outcomes associated with anarchic realms. . . . [This] is best accomplished by drawing some comparisons between behavior and outcomes in anarchic and hierarchic realms.

4. Violence at Home and Abroad

The state among states, it is often said, conducts its affairs in the brooding shadow of violence. Because some states may at any time use force, all states must be prepared to do so—or live at the mercy of their militarily more vigorous neighbors. Among states, the state of nature is a state of war. This is meant not in the sense that war constantly occurs but in the sense that, with each state deciding for itself whether or not to use force, war may at any time break out. Whether in the family, the community, or the world at large, contact without at least occasional conflict is inconceivable; and the hope that in the absence of an agent to manage or to manipulate conflicting parties the use of force will always be avoided cannot be realistically entertained. Among men as among states, anarchy, or the absence of government, is associated with the occurrence of violence.

The threat of violence and the recurrent use of force are said to distinguish international from national affairs. But in the history of the world surely most rulers have had to bear in mind that their subjects might use force to resist or overthrow them. If the absence of government is associated with the threat of violence, so also is its presence. A haphazard list of national tragedies illustrates the point all too well. The most destructive wars of the hundred years following the defeat of Napoleon took place not among states but *within* them. Estimates of deaths in China's Taiping Rebellion, which began in 1851 and lasted 13 years, range as high as 20 million. In the American Civil War some 600 thousand people lost their lives. In more recent history, forced collectivization and Stalin's purges eliminated 5 million Russians, and Hitler exterminated 6 million Jews. In some Latin American countries, coups d'états and rebellions have been normal features of national life. Between 1948 and 1957, for example, 200 thousand Colombians were killed in civil strife. In the middle 1970s most inhabitants of Idi Amin's Uganda must have felt their lives becoming nasty, brutish, and short, quite as in Thomas Hobbes's state of nature. If such cases constitute aberrations, they are uncomfortably common ones. We easily lose sight of the fact that struggles to achieve and maintain

power, to establish order, and to contrive a kind of justice within states may be bloodier than wars among them.

If anarchy is identified with chaos, destruction, and death, then the distinction between anarchy and government does not tell us much. Which is more precarious: the life of a state among states, or of a government in relation to its subjects? The answer varies with time and place. Among some states at some times, the actual or expected occurrence of violence is low. Within some states at some times, the actual or expected occurrence of violence is high. The use of force, or the constant fear of its use, are not sufficient grounds for distinguishing international from domestic affairs. If the possible and the actual use of force mark both national and international orders, then no durable distinction between the two realms can be drawn in terms of the use or the nonuse of force. No human order is proof against violence.

To discover qualitative differences between internal and external affairs one must look for a criterion other than the occurrence of violence. The distinction between international and national realms of politics is not found in the use or the nonuse of force but in their different structures. But if the dangers of being violently attacked are greater, say, in taking an evening stroll through downtown Detroit than they are in picnicking along the French and German border, what practical difference does the difference of structure make? Nationally as internationally, contact generates conflict and at times issues in violence. The difference between national and international politics lies not in the use of force but in the different modes of organization for doing something about it. A government, ruling by some standard of legitimacy, arrogates to itself the right to use force—that is, to apply a variety of sanctions to control the use of force by its subjects. If some use private force, others may appeal to the government. A government has no monopoly on the use of force, as is all too evident. An effective government, however, has a monopoly on the *legitimate* use of force, and legitimate here means that public agents are organized to prevent and to counter the private use of force. Citizens need not prepare to defend themselves. Public agencies do that. A national system is not one of self-help. The international system is.

5. Interdependence and Integration

The political significance of interdependence varies depending on whether a realm is organized, with relations of authority specified and established, or remains formally unorganized. Insofar as a realm is formally organized, its units are free to specialize, to pursue their own interests without concern for developing the means of maintaining their identity and preserving their security in the presence of others. They are free to specialize because they have no reason to fear the increased interdependence that goes with specialization. If those who specialize most benefit most, then competition in specialization ensues. Goods are manufactured, grain is produced, law and order are maintained, commerce is conducted, and financial services are provided by people who ever more narrowly specialize. In simple economic terms, the cobbler depends on the tailor for his pants and the tailor on the cobbler for his shoes, and each would be ill-clad without the services of the other. In simple political terms, Kansas depends on Washington for protection and regu-

lation and Washington depends on Kansas for beef and wheat. In saying that in such situations interdependence is close, one need not maintain that the one part could not learn to live without the other. One need only say that the cost of breaking the interdependent relation would be high. Persons and institutions depend heavily on one another because of the different tasks they perform and the different goods they produce and exchange. The parts of a polity bind themselves together by their differences.⁷

Differences between national and international structures are reflected in the ways the units of each system define their ends and develop the means for reaching them. In anarchic realms, like units coact. In hierarchic realms, unlike units interact. In an anarchic realm, the units are functionally similar and tend to remain so. Like units work to maintain a measure of independence and may even strive for autarchy. In a hierarchic realm, the units are differentiated, and they tend to increase the extent of their specialization. Differentiated units become closely interdependent, the more closely so as their specialization proceeds. Because of the difference of structure, interdependence within and interdependence among nations are two distinct concepts. So as to follow the logicians' admonition to keep a single meaning for a given term throughout one's discourse, I shall use "integration" to describe the condition within nations and "interdependence" to describe the condition among them.

Although states are like units functionally, they differ vastly in their capabilities. Out of such differences something of a division of labor develops. The division of labor across nations, however, is slight in comparison with the highly articulated division of labor within them. Integration draws the parts of a nation closely together. Interdependence among nations leaves them loosely connected. Although the integration of nations is often talked about, it seldom takes place. Nations could mutually enrich themselves by further dividing not just the labor that goes into the production of goods but also some of the other tasks they perform, such as political management and military defense. Why does their integration not take place? The structure of international politics limits the cooperation of states in two ways.

In a self-help system each of the units spends a portion of its effort, not in forwarding its own good, but in providing the means of protecting itself against others. Specialization in a system of divided labor works to everyone's advantage, though not equally so. Inequality in the expected distribution of the increased product works strongly against extension of the division of labor internationally. When faced with the possibility of cooperating for mutual gain, states that feel insecure must ask how the gain will be divided. They are compelled to ask not "Will both of us gain?" but "Who will gain more?" If an expected gain is to be divided, say, in the ratio of two to one, one state may use its disproportionate gain to implement a policy intended to damage or destroy the other. Even the prospect of large absolute gains for both parties does not elicit their cooperation so long as each fears how the other will use its increased capabilities. Notice that the impediments to collaboration may not lie in the character and the immediate intention of either party. Instead, the condition of insecurity—at the least, the uncertainty of each about the other's future intentions and actions—works against their cooperation. . . .

A state worries about a division of possible gains that may favor others more than itself. That is the first way in which the structure of international politics limits the cooperation of states. A state also worries lest it become dependent on others through cooperative endeavors and exchanges of goods and services. That is the second way in which the structure of international politics limits the cooperation of states. The more a state specializes, the more it relies on others to supply the materials and goods that it is not producing. The larger a state's imports and exports, the more it depends on others. The world's well-being would be increased if an ever more elaborate division of labor were developed, but states would thereby place themselves in situations of ever closer interdependence. Some states may not resist that. For small and ill-endowed states the costs of doing so are excessively high. But states that can resist becoming ever more enmeshed with others ordinarily do so in either or both of two ways. States that are heavily dependent, or closely interdependent, worry about securing that which they depend on. The high interdependence of states means that the states in question experience, or are subject to, the common vulnerability that high interdependence entails. Like other organizations, states seek to control what they depend on or to lessen the extent of their dependency. This simple thought explains quite a bit of the behavior of states: their imperial thrusts to widen the scope of their control and their autarchic strivings toward greater self-sufficiency.

Structures encourage certain behaviors and penalize those who do not respond to the encouragement. Nationally, many lament the extreme development of the division of labor, a development that results in the allocation of ever narrower tasks to individuals. And yet specialization proceeds, and its extent is a measure of the development of societies. In a formally organized realm a premium is put on each unit's being able to specialize in order to increase its value to others in a system of divided labor. The domestic imperative is "specialize"! Internationally, many lament the resources states spend unproductively for their own defense and the opportunities they miss to enhance the welfare of their people through cooperation with other states. And yet the ways of states change little. In an unorganized realm each unit's incentive is to put itself in a position to be able to take care of itself since no one else can be counted on to do so. The international imperative is "take care of yourself"! Some leaders of nations may understand that the well-being of all of them would increase through their participation in a fuller division of labor. But to act on the idea would be to act on a domestic imperative, an imperative that does not run internationally. What one might want to do in the absence of structural constraints is different from what one is encouraged to do in their presence. States do not willingly place themselves in situations of increased dependence. In a self-help system, considerations of security subordinate economic gain to political interest. . . .

6. Structures and Strategies

That motives and outcomes may well be disjointed should now be easily seen. Structures cause nations to have consequences they were not intended to have. Surely most of the actors will notice that, and at least some of them will be able to figure out

why. They may develop a pretty good sense of just how structures work their effects. Will they not then be able to achieve their original ends by appropriately adjusting their strategies? Unfortunately, they often cannot. To show why this is so I shall give only a few examples; once the point is made, the reader will easily think of others.

If shortage of a commodity is expected, all are collectively better off if they buy less of it in order to moderate price increases and to distribute shortages equitably. But because some will be better off if they lay in extra supplies quickly, all have a strong incentive to do so. If one expects others to make a run on a bank, one's prudent course is to run faster than they do even while knowing that if few others run, the bank will remain solvent, and if many run, it will fail. In such cases, pursuit of individual interest produces collective results that nobody wants, yet individuals by behaving differently will hurt themselves without altering outcomes. These two much used examples establish the main point. Some courses of action I cannot sensibly follow unless we are pretty sure that many others will as well. . . .

We may well notice that our behavior produces unwanted outcomes, but we are also likely to see that such instances as these are examples of what Alfred E. Kahn describes as "large" changes that are brought about by the accumulation of "small" decisions. In such situations people are victims of the "tyranny of small decisions," a phrase suggesting that "if one hundred consumers choose option x , and this causes the market to make decision X (where X equals $100x$), it is not necessarily true that those same consumers would have voted for that outcome if that large decision had ever been presented for their explicit consideration."⁸ If the market does not present the large question for decision, then individuals are doomed to making decisions that are sensible within their narrow contexts even though they know all the while that in making such decisions they are bringing about a result that most of them do not want. Either that or they organize to overcome some of the effects of the market by changing its structure—for example, by bringing consumer units roughly up to the size of the units that are making producers' decisions. This nicely makes the point: So long as one leaves the structure unaffected it is not possible for changes in the intentions and the actions of particular actors to produce desirable outcomes or to avoid undesirable ones. . . . The only remedies for strong structural effects are structural changes.

Structural constraints cannot be wished away, although many fail to understand this. In every age and place, the units of self-help systems—nations, corporations, or whatever—are told that the greater good, along with their own, requires them to act for the sake of the system and not for their own narrowly defined advantage. In the 1950s, as fear of the world's destruction in nuclear war grew, some concluded that the alternative to world destruction was world disarmament. In the 1970s, with the rapid growth of population, poverty, and pollution, some concluded, as one political scientist put it, that "states must meet the needs of the political ecosystem in its global dimensions or court annihilation."⁹ The international interest must be served; and if that means anything at all, it means that national interests are subordinate to it. The problems are found at the global level. Solutions to the problems continue to depend on national policies. What are the conditions that would make nations more or less willing to obey the injunctions that are so often laid on them? How can they resolve the tension between pursuing their own

interests and acting for the sake of the system? No one has shown how that can be done, although many wring their hands and plead for rational behavior. The very problem, however, is that rational behavior, given structural constraints, does not lead to the wanted results. With each country constrained to take care of itself, no one can take care of the system.¹⁰

A strong sense of peril and doom may lead to a clear definition of ends that must be achieved. Their achievement is not thereby made possible. The possibility of effective action depends on the ability to provide necessary means. It depends even more so on the existence of conditions that permit nations and other organizations to follow appropriate policies and strategies. World-shaking problems cry for global solutions, but there is no global agency to provide them. Necessities do not create possibilities. Wishing that final causes were efficient ones does not make them so.

Great tasks can be accomplished only by agents of great capability. That is why states, and especially the major ones, are called on to do what is necessary for the world's survival. But states have to do whatever they think necessary for their own preservation, since no one can be relied on to do it for them. Why the advice to place the international interest above national interests is meaningless can be explained precisely in terms of the distinction between micro- and macrotheories. . . .

Some have hoped that changes in the awareness and purpose, in the organization and ideology of states would change the quality of international life. Over the centuries states have changed in many ways, but the quality of international life has remained much the same. States may seek reasonable and worthy ends, but they cannot figure out how to reach them. The problem is not in their stupidity or ill will, although one does not want to claim that those qualities are lacking. The depth of the difficulty is not understood until one realizes that intelligence and goodwill cannot discover and act on adequate programs. Early in this century Winston Churchill observed that the British-German naval race promised disaster and that Britain had no realistic choice other than to run it. States facing global problems are like individual consumers trapped by the "tyranny of small decisions." States, like consumers, can get out of the trap only by changing the structure of their field of activity. The message bears repeating: The only remedy for a strong structural effect is a structural change.

7. The Virtues of Anarchy

To achieve their objectives and maintain their security, units in a condition of anarchy—be they people, corporations, states, or whatever—must rely on the means they can generate and the arrangements they can make for themselves. Self-help is necessarily the principle of action in an anarchic order. A self-help situation is one of high risk—of bankruptcy in the economic realm and of war in a world of free states. It is also one in which organizational costs are low. Within an economy or within an international order, risks may be avoided or lessened by moving from a situation of coordinate action to one of super- and subordination, that is, by erecting agencies with effective authority and extending a system of rules. Government emerges where the functions of regulation and management themselves become

distinct and specialized tasks. The costs of maintaining a hierarchic order are frequently ignored by those who deplore its absence. Organizations have at least two aims: to get something done and to maintain themselves as organizations. Many of their activities are directed toward the second purpose. The leaders of organizations, and political leaders preeminently, are not masters of the matters their organizations deal with. They have become leaders not by being experts on one thing or another but by excelling in the organizational arts—in maintaining control of a group's members, in eliciting predictable and satisfactory efforts from them, in holding a group together. In making political decisions, the first and most important concern is not to achieve the aims the members of an organization may have but to secure the continuity and health of the organization itself.¹¹

Along with the advantages of hierarchic orders go the costs. In hierarchic orders, moreover, the means of control become an object of struggle. Substantive issues become entwined with efforts to influence or control the controllers. The hierarchic ordering of politics adds one to the already numerous objects of struggle, and the object added is at a new order of magnitude.

If the risks of war are unbearably high, can they be reduced by organizing to manage the affairs of nations? At a minimum, management requires controlling the military forces that are at the disposal of states. Within nations, organizations have to work to maintain themselves. As organizations, nations, in working to maintain themselves, sometimes have to use force against dissident elements and areas. As hierarchical systems, governments nationally or globally are disrupted by the defection of major parts. In a society of states with little coherence, attempts at world government would founder on the inability of an emerging central authority to mobilize the resources needed to create and maintain the unity of the system by regulating and managing its parts. The prospect of world government would be an invitation to prepare for world civil war. . . . States cannot entrust managerial powers to a central agency unless that agency is able to protect its client states. The more powerful the clients and the more the power of each of them appears as a threat to the others, the greater the power lodged in the center must be. The greater the power of the center, the stronger the incentive for states to engage in a struggle to control it.

States, like people, are insecure in proportion to the extent of their freedom. If freedom is wanted, insecurity must be accepted. Organizations that establish relations of authority and control may increase insecurity as they decrease freedom. If might does not make right, whether among people or states, then some institution or agency has intervened to lift them out of nature's realm. The more influential the agency, the stronger the desire to control it becomes. In contrast, units in an anarchic order act for their own sakes and not for the sake of preserving an organization and furthering their fortunes within it. Force is used for one's own interest. In the absence of organization, people or states are free to leave one another alone. Even when they do not do so, they are better able, in the absence of the politics of the organization, to concentrate on the politics of the problem and to aim for a minimum agreement that will permit their separate existence rather than a maximum agreement for the sake of maintaining unity. If might decides, then bloody struggles over right can more easily be avoided.

Nationally, the force of a government is exercised in the name of right and justice. Internationally, the force of a state is employed for the sake of its own protection and advantage. Rebels challenge a government's claim to authority; they question the rightfulness of its rule. Wars among states cannot settle questions of authority and right; they can only determine the allocation of gains and losses among contenders and settle for a time the question of who is the stronger. Nationally, relations of authority are established. Internationally, only relations of strength result. Nationally, private force used against a government threatens the political system. Force used by a state—a public body—is, from the international perspective, the private use of force; but there is no government to overthrow and no governmental apparatus to capture. Short of a drive toward world hegemony, the private use of force does not threaten the system of international politics, only some of its members. War pits some states against others in a struggle among similarly constituted entities. The power of the strong may deter the weak from asserting their claims, not because the weak recognize a kind of rightfulness of rule on the part of the strong, but simply because it is not sensible to tangle with them. Conversely, the weak may enjoy considerable freedom of action if they are so far removed in their capabilities from the strong that the latter are not much bothered by their actions or much concerned by marginal increases in their capabilities.

National politics is the realm of authority, of administration, and of law. International politics is the realm of power, of struggle, and of accommodation. The international realm is preeminently a political one. The national realm is variously described as being hierarchic, vertical, centralized, heterogeneous, directed, and contrived; the international realm, as being anarchic, horizontal, decentralized, homogeneous, undirected and mutually adaptive. The more centralized the order, the nearer to the top the locus of decisions ascends. Internationally, decisions are made at the bottom level, there being scarcely any other. In the vertical horizontal dichotomy, international structures assume the prone position. Adjustments are made internationally, but they are made without a formal or authoritative adjuster. Adjustment and accommodation proceed by mutual adaptation.¹² Action and reaction, and reaction to the reaction, proceed by a piecemeal process. The parties feel each other out, so to speak, and define a situation simultaneously with its development. Among coordinate units, adjustment is achieved and accommodations arrived at by the exchange of "considerations," in a condition, as Chester Barnard put it, "in which the duty of command and the desire to obey are essentially absent."¹³ Where the contest is over considerations, the parties seek to maintain or improve their positions by maneuvering, by bargaining, or by fighting. The manner and intensity of the competition is determined by the desires and the abilities of parties that are at once separate and interacting.

Whether or not by force, each state plots the course it thinks will best serve its interests. If force is used by one state or its use is expected, the recourse of other states is to use force or be prepared to use it singly or in combination. No appeal can be made to a higher entity clothed with the authority and equipped with the ability to act on its own initiative. Under such conditions the possibility that force will be used by one or another of the parties looms always as a threat in the background. In politics force is said to be the *ultima ratio*. In international politics force

serves, not only as the *ultima ratio*, but indeed as the first and constant one. To limit force to being the *ultima ratio* of politics implies, in the words of Ortega y Gasset, "the previous submission of force to methods of reason."¹⁴ The constant possibility that force will be used limits manipulations, moderates demands, and serves as an incentive for the settlement of disputes. One who knows that pressing too hard may lead to war has strong reason to consider whether possible gains are worth the risks entailed. The threat of force internationally is comparable to the role of the strike in labor and management bargaining. "The few strikes that take place are in a sense," as Livernash has said, "the cost of the strike option which produces settlements in the large mass of negotiations."¹⁵ Even if workers seldom strike, their doing so is always a possibility. The possibility of industrial disputes leading to long and costly strikes encourages labor and management to face difficult issues, to try to understand each other's problems, and to work hard to find accommodations. The possibility that conflicts among nations may lead to long and costly wars has similarly sobering effects.

8. Anarchy and Hierarchy

I have described anarchies and hierarchies as though every political order were of one type or the other. Many, and I suppose most, political scientists who write of structures allow for a greater, and sometimes for a bewildering, variety of types. Anarchy is seen as one end of a continuum whose other end is marked by the presence of a legitimate and competent government. International politics is then described as being flecked with particles of government and alloyed with elements of community—supranational organizations whether universal or regional, alliances, multinational corporations, networks of trade, and whatnot. International-political systems are thought of as being more or less anarchic.

Those who view the world as a modified anarchy do so, it seems, for two reasons. First, anarchy is taken to mean not just the absence of government but also the presence of disorder and chaos. Since world politics, although not reliably peaceful, falls short of unrelieved chaos, students are inclined to see a lessening of anarchy in each outbreak of peace. Since world politics, although not formally organized, is not entirely without institutions and orderly procedures, students are inclined to see a lessening of anarchy when alliances form, when transactions across national borders increase, and when international agencies multiply. Such views confuse structure with process, and I have drawn attention to that error often enough.

Second, the two simple categories of anarchy and hierarchy do not seem to accommodate the infinite social variety our senses record. Why insist on reducing the types of structure to two instead of allowing for a greater variety? Anarchies are ordered by the juxtaposition of similar units, but those similar units are not identical. Some specialization by function develops among them. Hierarchies are ordered by the social division of labor among units specializing in different tasks, but the resemblance of units does not vanish. Much duplication of effort continues. All societies are organized segmentally or hierarchically in greater or lesser degree. Why not, then, define additional social types according to the mixture of organizing principles they embody? One might conceive of some societies approaching the

purely anarchic, of others approaching the purely hierarchic, and of still others reflecting specified mixes of the two organizational types. In anarchies the exact likeness of units and the determination of relations by capability alone would describe a realm wholly of politics and power with none of the interaction of units guided by administration and conditioned by authority. In hierarchies the complete differentiation of parts and the full specification of their functions would produce a realm wholly of authority and administration with none of the interaction of parts affected by politics and power. Although such pure orders do not exist, to distinguish realms by their organizing principles is nevertheless proper and important.

Increasing the number of categories would bring the classification of societies closer to reality. But that would be to move away from a theory claiming explanatory power to a less theoretical system promising greater descriptive accuracy. One who wishes to explain rather than to describe should resist moving in that direction if resistance is reasonable. Is it? What does one gain by insisting on two types when admitting three or four would still be to simplify boldly? One gains clarity and economy of concepts. A new concept should be introduced only to cover matters that existing concepts do not reach. If some societies are neither anarchic or hierarchic, if their structures are defined by some third ordering principle, then we would have to define a third system.¹⁶ All societies are mixed. Elements in them represent both of the ordering principles. That does not mean that some societies are ordered according to a third principle. Usually one can easily identify the principle by which a society is ordered. The appearance of anarchic sectors within hierarchies does not alter and should not obscure the ordering principle of the larger system, for those sectors are anarchic only within limits. The attributes and behavior of the units populating those sectors within the larger system differ, moreover, from what they should be and how they would behave outside of it. Firms in oligopolistic markets again are perfect examples of this. They struggle against one another, but because they need not prepare to defend themselves physically, they can afford to specialize and to participate more fully in the division of economic labor than states can. Nor do the states that populate an anarchic world find it impossible to work with one another, to make agreements limiting their arms, and to cooperate in establishing organizations. Hierarchic elements within international structures limit and restrain the exercise of sovereignty but only in ways strongly conditioned by the anarchy of the larger system. The anarchy of that order strongly affects the likelihood of cooperation, the extent of arms agreements, and the jurisdiction of international organizations. . . .

NOTES

1. S. F. Nadel, *The Theory of Social Structure* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1957), pp. 8-11.
2. *Ibid.*, pp. 104-9.
3. William T. R. Fox, "The Uses of International Relations Theory," in William T. R. Fox, ed., *Theoretical Aspects of International Relations* (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1959), p. 35.

4. Marriette Martineau, *The Positive Philosophy of Auguste Comte: Freely Translated and Condensed*, 3rd ed. (London: Kegan Paul, Trench, Trubner, 1983), vol. 2, pp. 51-53; George Katona, "Rational Behavior and Economic Behavior," *Psychological Review* 60 (September 1953).
5. Charles P. Kindleberger, *American Business Abroad* (New Haven, Ct.: Yale University Press, 1969), p. 207.
6. Smith should know better. Translated into terms that he has himself so effectively used, to say that states are sovereign is to say that they are segments of a plural society. See his "A Structural Approach to Comparative Politics" in David Easton, ed., *Varieties of Politics Theories* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966), p. 122; cf. his "On Segmentary Lineage Systems," *Journal of the Royal Anthropological Society of Great Britain and Ireland* 86 (July-December 1956).
7. Emile Durkheim, *The Division of Labor in Society*, trans. George Simpson (New York: Free Press, 1964), p. 212.
8. Alfred E. Kahn, "The Tyranny of Small Decision: Market Failure, Imperfections and Limits of Econometrics," in Bruce M. Russett, ed., *Economic Theories of International Relations* (Chicago, Ill.: Markham, 1966), p. 23.
9. Richard W. Sterling, *Macropolitics: International Relations in a Global Society* (New York: Knopf, 1974), p. 336.
10. Put differently, states face a "prisoners' dilemma." If each of two parties follows his own interest, both end up worse off than if each acted to achieve joint interests. For thorough examination of the logic of such situations, see Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977); for brief and suggestive international applications, see Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics* 30 (January 1978).
11. Cf. Paul Diesing, *Reason in Society* (Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1962), pp. 198-204; Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 262-70.
12. Cf. Chester I. Barnard, "On Planning for World Government," in Chester I. Barnard, ed., *Organization and Management* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948), pp. 148-152; Michael Polanyi, "The Growth of Thought in Society," *Economica* 8 (November 1941), pp. 428-456.
13. Barnard, "On Planning," pp. 150-51.
14. Quoted in Chalmers A. Johnson, *Revolutionary Change* (Boston: Little, Brown, 1966), p. 13.
15. E. R. Livernash, "The Relation of Power to the Structure and Process of Collective Bargaining," in Bruce M. Russett, ed., *Economic Theories of International Politics* (Chicago, Ill.: Markham, 1963), p. 430.
16. Emile Durkheim's depiction of solidary and mechanical societies still provides the best explication of the two ordering principles, and his logic in limiting the types of society to two continues to be compelling despite the efforts of his many critics to overthrow it (see esp. *The Division of Labor in Society*).

IV-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР:

ТЕОРИЈЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

11. Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power”, *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425.

Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics

Alexander Wendt

The debate between realists and liberals has reemerged as an axis of contention in international relations theory.¹ Revolving in the past around competing theories of human nature, the debate is more concerned today with the extent to which state action is influenced by "structure" (anarchy and the distribution of power) versus "process" (interaction and learning) and institutions. Does the absence of centralized political authority force states to play competitive power politics? Can international regimes overcome this logic, and under what conditions? What in anarchy is given and immutable, and what is amenable to change?

The debate between "neorealists" and "neoliberals" has been based on a shared commitment to "rationalism."² Like all social theories, rational choice directs us to ask some questions and not others, treating the identities and interests of agents as exogenously given and focusing on how the behavior of

This article was negotiated with many individuals. If my records are complete (and apologies if they are not), thanks are due particularly to John Aldrich, Mike Barnett, Lea Brilmayer, David Campbell, Jim Caporaso, Simon Dalby, David Dessler, Bud Duvall, Jean Elstain, Karyn Ertel, Lloyd Etheridge, Ernst Haas, Martin Hollis, Naeem Inayatullah, Stewart Johnson, Frank Klink, Steve Krasner, Friedrich Kratochwil, David Lumsdaine, M. J. Peterson, Spike Peterson, Thomas Risse-Kappen, John Ruggie, Bruce Russett, Jim Scott, Rogers Smith, David Sylvan, Jan Thomson, Mark Warren, and Jutta Weldes. The article also benefited from presentations and seminars at the American University, the University of Chicago, the University of Massachusetts at Amherst, Syracuse University, the University of Washington at Seattle, the University of California at Los Angeles, and Yale University.

1. See, for example, Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization* 42 (Summer 1988), pp. 485–507; Joseph Nye, "Neorealism and Neoliberalism," *World Politics* 40 (January 1988), pp. 235–51; Robert Keohane, "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics," in his collection of essays entitled *International Institutions and State Power* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1989), pp. 1–20; John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security* 13 (Summer 1990), pp. 5–56, along with subsequent published correspondence regarding Mearsheimer's article; and Emerson Niu and Peter Ordeshook, "Realism Versus Neoliberalism: A Formulation," *American Journal of Political Science* 35 (May 1991), pp. 481–511.

2. See Robert Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly* 32 (December 1988), pp. 379–96.

International Organization 46, 2, Spring 1992

© 1992 by the World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology

agents generates outcomes. As such, rationalism offers a fundamentally behavioral conception of both process and institutions: they change behavior but not identities and interests.³ In addition to this way of framing research problems, neorealists and neoliberals share generally similar assumptions about agents: states are the dominant actors in the system, and they define security in "self-interested" terms. Neorealists and neoliberals may disagree about the extent to which states are motivated by relative versus absolute gains, but both groups take the self-interested state as the starting point for theory.

This starting point makes substantive sense for neorealists, since they believe anarchies are necessarily "self-help" systems, systems in which both central authority and collective security are absent. The self-help corollary to anarchy does enormous work in neorealism, generating the inherently competitive dynamics of the security dilemma and collective action problem. Self-help is not seen as an "institution" and as such occupies a privileged explanatory role vis-à-vis process, setting the terms for, and unaffected by, interaction. Since states failing to conform to the logic of self-help will be driven from the system, only simple learning or behavioral adaptation is possible; the complex learning involved in redefinitions of identity and interest is not.⁴ Questions about identity- and interest-formation are therefore not important to students of international relations. A rationalist *problématique*, which reduces process to dynamics of behavioral interaction among exogenously constituted actors, defines the scope of systemic theory.

By adopting such reasoning, liberals concede to neorealists the causal powers of anarchic structure, but they gain the rhetorically powerful argument that process can generate cooperative behavior, even in an exogenously given, self-help system. Some liberals may believe that anarchy does, in fact, constitute states with self-interested identities exogenous to practice. Such "weak" liberals concede the causal powers of anarchy both rhetorically and substantively and accept rationalism's limited, behavioral conception of the causal powers of institutions. They are realists before liberals (we might call them "weak realists"), since only if international institutions can change powers and interests do they go beyond the "limits" of realism.⁵

3. Behavioral and rationalist models of man and institutions share a common intellectual heritage in the materialist individualism of Hobbes, Locke, and Bentham. On the relationship between the two models, see Jonathan Turner, *A Theory of Social Interaction* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1988), pp. 24–31; and George Homans, "Rational Choice Theory and Behavioral Psychology," in Craig Calhoun et al., eds., *Structures of Power and Constraint* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp. 77–89.

4. On neorealist conceptions of learning, see Philip Tetlock, "Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy," in George Breslauer and Philip Tetlock, eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1991), pp. 24–27. On the difference between behavioral and cognitive learning, see *ibid.*, pp. 20–61; Joseph Nye, "Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes," *International Organization* 41 (Summer 1987), pp. 371–402; and Ernst Haas, *When Knowledge Is Power* (Berkeley: University of California Press, 1990), pp. 17–49.

5. See Stephen Krasner, "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables," in Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983), pp. 355–68.

Yet some liberals want more. When Joseph Nye speaks of "complex learning," or Robert Jervis of "changing conceptions of self and interest," or Robert Keohane of "sociological" conceptions of interest, each is asserting an important role for transformations of identity and interest in the liberal research program and, by extension, a potentially much stronger conception of process and institutions in world politics.⁶ "Strong" liberals should be troubled by the dichotomous privileging of structure over process, since transformations of identity and interest through process are transformations of structure. Rationalism has little to offer such an argument,⁷ which is in part why, in an important article, Friedrich Kratochwil and John Ruggie argued that its individualist ontology contradicted the intersubjectivist epistemology necessary for regime theory to realize its full promise.⁸ Regimes cannot change identities and interests if the latter are taken as given. Because of this rationalist legacy, despite increasingly numerous and rich studies of complex learning in foreign policy, neoliberals lack a systematic theory of how such changes occur and thus must privilege realist insights about structure while advancing their own insights about process.

The irony is that social theories which seek to explain identities and interests do exist. Keohane has called them "reflectivist";⁹ because I want to emphasize their focus on the social construction of subjectivity and minimize their image problem, following Nicholas Onuf I will call them "constructivist."¹⁰ Despite important differences, cognitivists, poststructuralists, standpoint and postmodern feminists, rule theorists, and structurationists share a concern with the basic "sociological" issue bracketed by rationalists—namely, the issue of identity- and interest-formation. Constructivism's potential contribution to a strong liberalism has been obscured, however, by recent epistemological debates between modernists and postmodernists, in which Science disciplines Dissent for not defining a conventional research program, and Dissent celebrates its liberation from Science.¹¹ Real issues animate this debate, which

6. See Nye, "Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes"; Robert Jervis, "Realism, Game Theory, and Cooperation," *World Politics* 40 (April 1988), pp. 340–44; and Robert Keohane, "International Liberalism Reconsidered," in John Dunn, ed., *The Economic Limits to Modern Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 183.

7. Rationalists have given some attention to the problem of preference-formation, although in so doing they have gone beyond what I understand as the characteristic parameters of rationalism. See, for example, Jon Elster, "Sour Grapes: Utilitarianism and the Genesis of Wants," in Amartya Sen and Bernard Williams, eds., *Utilitarianism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), pp. 219–38; and Michael Cohen and Robert Axelrod, "Coping with Complexity: The Adaptive Value of Changing Utility," *American Economic Review* 74 (March 1984), pp. 30–42.

8. Friedrich Kratochwil and John Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State," *International Organization* 40 (Autumn 1986), pp. 753–75.

9. Keohane, "International Institutions."

10. See Nicholas Onuf, *World of Our Making* (Columbia: University of South Carolina Press, 1989).

11. On Science, see Keohane, "International Institutions"; and Robert Keohane, "International Relations Theory: Contributions of a Feminist Standpoint," *Millennium* 18 (Summer 1989), pp. 245–53. On Dissent, see R. B. J. Walker, "History and Structure in the Theory of International Relations," *Millennium* 18 (Summer 1989), pp. 163–83; and Richard Ashley and R. B. J. Walker,

also divides constructivists. With respect to the substance of international relations, however, both modern and postmodern constructivists are interested in how knowledgeable practices constitute subjects, which is not far from the strong liberal interest in how institutions transform interests. They share a cognitive, intersubjective conception of process in which identities and interests are endogenous to interaction, rather than a rationalist-behavioral one in which they are exogenous.

My objective in this article is to build a bridge between these two traditions (and, by extension, between the realist-liberal and rationalist-reflectivist debates) by developing a constructivist argument, drawn from structurationist and symbolic interactionist sociology, on behalf of the liberal claim that international institutions can transform state identities and interests.¹² In contrast to the "economic" theorizing that dominates mainstream systemic international relations scholarship, this involves a "sociological social psychological" form of systemic theory in which identities and interests are the dependent variable.¹³ Whether a "communitarian liberalism" is still liberalism does not interest me here. What does is that constructivism might contribute significantly to the strong liberal interest in identity- and interest-formation and thereby perhaps itself be enriched with liberal insights about learning and cognition which it has neglected.

My strategy for building this bridge will be to argue against the neorealist claim that self-help is given by anarchic structure exogenously to process. Constructivists have not done a good job of taking the causal powers of anarchy seriously. This is unfortunate, since in the realist view anarchy justifies disinterest in the institutional transformation of identities and interests and thus building systemic theories in exclusively rationalist terms; its putative causal powers must be challenged if process and institutions are not to be subordinated to structure. I argue that self-help and power politics do not follow either logically or causally from anarchy and that if today we find ourselves in a self-help world, this is due to process, not structure. There is no

"Reading Dissidence/Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies," *International Studies Quarterly* 34 (September 1990), pp. 367–416. For an excellent critical assessment of these debates, see Yosef Lapid, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era," *International Studies Quarterly* 33 (September 1989), pp. 235–54.

12. The fact that I draw on these approaches aligns me with modernist constructivists, even though I also draw freely on the substantive work of postmodernists, especially Richard Ashley and Rob Walker. For a defense of this practice and a discussion of its epistemological basis, see my earlier article, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization* 41 (Summer 1987), pp. 335–70; and Ian Shapiro and Alexander Wendt, "The Difference That Realism Makes: Social Science and the Politics of Consent," forthcoming in *Politics and Society*. Among modernist constructivists, my argument is particularly indebted to the published work of Emanuel Adler, Friedrich Kratochwil, and John Ruggie, as well as to an unpublished paper by Naem Inayatullah and David Levine entitled "Politics and Economics in Contemporary International Relations Theory," Syracuse University, Syracuse, N.Y., 1990.

13. See Viktor Gecas, "Rekindling the Sociological Imagination in Social Psychology," *Journal for the Theory of Social Behavior* 19 (March 1989), pp. 97–115.

"logic" of anarchy apart from the practices that create and instantiate one structure of identities and interests rather than another; structure has no existence or causal powers apart from process. Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. *Anarchy is what states make of it.*

In the subsequent sections of this article, I critically examine the claims and assumptions of neorealism, develop a positive argument about how self-help and power politics are socially constructed under anarchy, and then explore three ways in which identities and interests are transformed under anarchy: by the institution of sovereignty, by an evolution of cooperation, and by intentional efforts to transform egoistic identities into collective identities.

Anarchy and power politics

Classical realists such as Thomas Hobbes, Reinhold Niebuhr, and Hans Morgenthau attributed egoism and power politics primarily to human nature, whereas structural realists or neorealists emphasize anarchy. The difference stems in part from different interpretations of anarchy's causal powers. Kenneth Waltz's work is important for both. In *Man, the State, and War*, he defines anarchy as a condition of possibility for or "permissive" cause of war, arguing that "wars occur because there is nothing to prevent them."¹⁴ It is the human nature or domestic politics of predator states, however, that provide the initial impetus or "efficient" cause of conflict which forces other states to respond in kind.¹⁵ Waltz is not entirely consistent about this, since he slips without justification from the permissive causal claim that in anarchy war is always possible to the active causal claim that "war may at any moment occur."¹⁶ But despite Waltz's concluding call for third-image theory, the efficient causes that initialize anarchic systems are from the first and second images. This is reversed in Waltz's *Theory of International Politics*, in which first- and second-image theories are spurned as "reductionist," and the logic of anarchy seems by itself to constitute self-help and power politics as necessary features of world politics.¹⁷

This is unfortunate, since whatever one may think of first- and second-image theories, they have the virtue of implying that practices determine the character of anarchy. In the permissive view, only if human or domestic factors cause A to attack B will B have to defend itself. Anarchies may contain dynamics that lead to competitive power politics, but they also may not, and we can argue about when particular structures of identity and interest will emerge.

14. Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959), p. 232.

15. *Ibid.*, pp. 169–70.

16. *Ibid.*, p. 232. This point is made by Hidemi Suganami in "Bringing Order to the Causes of War Debates," *Millennium* 19 (Spring 1990), p. 34, fn. 11.

17. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Boston: Addison-Wesley, 1979).

In neorealism, however, the role of practice in shaping the character of anarchy is substantially reduced, and so there is less about which to argue: self-help and competitive power politics are simply given exogenously by the structure of the state system.

I will not here contest the neorealist description of the contemporary state system as a competitive, self-help world;¹⁸ I will only dispute its explanation. I develop my argument in three stages. First, I disentangle the concepts of self-help and anarchy by showing that self-interested conceptions of security are not a constitutive property of anarchy. Second, I show how self-help and competitive power politics may be produced causally by processes of interaction between states in which anarchy plays only a permissive role. In both of these stages of my argument, I self-consciously bracket the first- and second-image determinants of state identity, not because they are unimportant (they are indeed important), but because like Waltz's objective, mine is to clarify the "logic" of anarchy. Third, I reintroduce first- and second-image determinants to assess their effects on identity-formation in different kinds of anarchies.

Anarchy, self-help, and intersubjective knowledge

Waltz defines political structure on three dimensions: ordering principles (in this case, anarchy), principles of differentiation (which here drop out), and the distribution of capabilities.¹⁹ By itself, this definition predicts little about state behavior. It does not predict whether two states will be friends or foes, will recognize each other's sovereignty, will have dynastic ties, will be revisionist or status quo powers, and so on. These factors, which are fundamentally intersubjective, affect states' security interests and thus the character of their interaction under anarchy. In an important revision of Waltz's theory, Stephen Walt implies as much when he argues that the "balance of threats," rather than the balance of power, determines state action, threats being socially constructed.²⁰ Put more generally, without assumptions about the structure of identities and interests in the system, Waltz's definition of structure cannot predict the content or dynamics of anarchy. Self-help is one such intersubjective structure and, as such, does the decisive explanatory work in the theory. The question is whether self-help is a logical or contingent feature of anarchy. In this section, I develop the concept of a "structure of identity and interest" and show that no particular one follows logically from anarchy.

A fundamental principle of constructivist social theory is that people act toward objects, including other actors, on the basis of the meanings that the

18. The neorealist description is not unproblematic. For a powerful critique, see David Lumsdaine, *Ideals and Interests: The Foreign Aid Regime, 1949–1989* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, forthcoming).

19. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 79–101.

20. Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987).

objects have for them.²¹ States act differently toward enemies than they do toward friends because enemies are threatening and friends are not. Anarchy and the distribution of power are insufficient to tell us which is which. U.S. military power has a different significance for Canada than for Cuba, despite their similar "structural" positions, just as British missiles have a different significance for the United States than do Soviet missiles. The distribution of power may always affect states' calculations, but how it does so depends on the intersubjective understandings and expectations, on the "distribution of knowledge," that constitute their conceptions of self and other.²² If society "forgets" what a university is, the powers and practices of professor and student cease to exist; if the United States and Soviet Union decide that they are no longer enemies, "the cold war is over." It is collective meanings that constitute the structures which organize our actions.

Actors acquire identities—relatively stable, role-specific understandings and expectations about self—by participating in such collective meanings.²³ Identities are inherently relational: "Identity, with its appropriate attachments of psychological reality, is always identity within a specific, socially constructed

21. See, for example, Herbert Blumer, "The Methodological Position of Symbolic Interactionism," in his *Symbolic Interactionism: Perspective and Method* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969), p. 2. Throughout this article, I assume that a theoretically productive analogy can be made between individuals and states. There are at least two justifications for this anthropomorphism. Rhetorically, the analogy is an accepted practice in mainstream international relations discourse, and since this article is an immanent rather than external critique, it should follow the practice. Substantively, states are collectivities of individuals that through their practices constitute each other as "persons" having interests, fears, and so on. A full theory of state identity- and interest-formation would nevertheless need to draw insights from the social psychology of groups and organizational theory, and for that reason my anthropomorphism is merely suggestive.

22. The phrase "distribution of knowledge" is Barry Barnes's, as discussed in his work *The Nature of Power* (Cambridge: Polity Press, 1988); see also Peter Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality* (New York: Anchor Books, 1966). The concern of recent international relations scholarship on "epistemic communities" with the cause-and-effect understandings of the world held by scientists, experts, and policymakers is an important aspect of the role of knowledge in world politics; see Peter Haas, "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control," *International Organization* 43 (Summer 1989), pp. 377–404; and Ernst Haas, *When Knowledge Is Power*. My constructivist approach would merely add to this an equal emphasis on how such knowledge also constitutes the structures and subjects of social life.

23. For an excellent short statement of how collective meanings constitute identities, see Peter Berger, "Identity as a Problem in the Sociology of Knowledge," *European Journal of Sociology*, vol. 7, no. 1, 1966, pp. 32–40. See also David Morgan and Michael Schwalbe, "Mind and Self in Society: Linking Social Structure and Social Cognition," *Social Psychology Quarterly* 53 (June 1990), pp. 148–64. In my discussion, I draw on the following interactionist texts: George Herbert Mead, *Mind, Self, and Society* (Chicago: University of Chicago Press, 1934); Berger and Luckmann, *The Social Construction of Reality*; Sheldon Stryker, *Symbolic Interactionism: A Social Structural Version* (Menlo Park, Calif.: Benjamin/Cummings, 1980); R. S. Perinbanayagam, *Signifying Acts: Structure and Meaning in Everyday Life* (Carbondale: Southern Illinois University Press, 1985); John Hewitt, *Self and Society: A Symbolic Interactionist Social Psychology* (Boston: Allyn & Bacon, 1988); and Turner, *A Theory of Social Interaction*. Despite some differences, much the same points are made by structurationists such as Bhaskar and Giddens. See Roy Bhaskar, *The Possibility of Naturalism* (Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press, 1979); and Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory* (Berkeley: University of California Press, 1979).

world," Peter Berger argues.²⁴ Each person has many identities linked to institutional roles, such as brother, son, teacher, and citizen. Similarly, a state may have multiple identities as "sovereign," "leader of the free world," "imperial power," and so on.²⁵ The commitment to and the salience of particular identities vary, but each identity is an inherently social definition of the actor grounded in the theories which actors collectively hold about themselves and one another and which constitute the structure of the social world.

Identities are the basis of interests. Actors do not have a "portfolio" of interests that they carry around independent of social context; instead, they define their interests in the process of defining situations.²⁶ As Nelson Foote puts it: "Motivation . . . refer[s] to the degree to which a human being, as a participant in the ongoing social process in which he necessarily finds himself, defines a problematic situation as calling for the performance of a particular act, with more or less anticipated consummations and consequences, and thereby his organism releases the energy appropriate to performing it."²⁷ Sometimes situations are unprecedented in our experience, and in these cases we have to construct their meaning, and thus our interests, by analogy or invent them de novo. More often they have routine qualities in which we assign meanings on the basis of institutionally defined roles. When we say that professors have an "interest" in teaching, research, or going on leave, we are saying that to function in the role identity of "professor," they have to define certain situations as calling for certain actions. This does not mean that they will necessarily do so (expectations and competence do not equal performance), but if they do not, they will not get tenure. The absence or failure of roles makes defining situations and interests more difficult, and identity

24. Berger, "Identity as a Problem in the Sociology of Knowledge," p. 111.

25. While not normally cast in such terms, foreign policy scholarship on national role conceptions could be adapted to such identity language. See Kal Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy," *International Studies Quarterly* 14 (September 1970), pp. 233–309; and Stephen Walker, ed., *Role Theory and Foreign Policy Analysis* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1987). For an important effort to do so, see Stephen Walker, "Symbolic Interactionism and International Politics: Role Theory's Contribution to International Organization," in C. Shih and Martha Cottam, eds., *Contending Dramas: A Cognitive Approach to Post-War International Organizational Processes* (New York: Praeger, forthcoming).

26. On the "portfolio" conception of interests, see Barry Hindess, *Political Choice and Social Structure* (Aldershot, U.K.: Edward Elgar, 1989), pp. 2–3. The "definition of the situation" is a central concept in interactionist theory.

27. Nelson Foote, "Identification as the Basis for a Theory of Motivation," *American Sociological Review* 16 (February 1951), p. 15. Such strongly sociological conceptions of interest have been criticized, with some justice, for being "oversocialized"; see Dennis Wrong, "The Oversocialized Conception of Man in Modern Sociology," *American Sociological Review* 26 (April 1961), pp. 183–93. For useful correctives, which focus on the activation of presocial but nondetermining human needs within social contexts, see Turner, *A Theory of Social Interaction*, pp. 23–69; and Viktor Gecas, "The Self-Concept as a Basis for a Theory of Motivation," in Judith Howard and Peter Callero, eds., *The Self-Society Dynamic* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp. 171–87.

confusion may result. This seems to be happening today in the United States and the former Soviet Union: without the cold war's mutual attributions of threat and hostility to define their identities, these states seem unsure of what their "interests" should be.

An institution is a relatively stable set or "structure" of identities and interests. Such structures are often codified in formal rules and norms, but these have motivational force only in virtue of actors' socialization to and participation in collective knowledge. Institutions are fundamentally cognitive entities that do not exist apart from actors' ideas about how the world works.²⁸ This does not mean that institutions are not real or objective, that they are "nothing but" beliefs. As collective knowledge, they are experienced as having an existence "over and above the individuals who happen to embody them at the moment."²⁹ In this way, institutions come to confront individuals as more or less coercive social facts, but they are still a function of what actors collectively "know." Identities and such collective cognitions do not exist apart from each other; they are "mutually constitutive."³⁰ On this view, institutionalization is a process of internalizing new identities and interests, not something occurring outside them and affecting only behavior; socialization is a cognitive process, not just a behavioral one. Conceived in this way, institutions may be cooperative or conflictual, a point sometimes lost in scholarship on international regimes, which tends to equate institutions with cooperation. There are important differences between conflictual and cooperative institutions to be sure, but all relatively stable self-other relations—even those of "enemies"—are defined intersubjectively.

Self-help is an institution, one of various structures of identity and interest that may exist under anarchy. Processes of identity-formation under anarchy are concerned first and foremost with preservation or "security" of the self. Concepts of security therefore differ in the extent to which and the manner in which the self is identified cognitively with the other,³¹ and, I want to suggest, it

28. In neo-Durkheimian parlance, institutions are "social representations." See Serge Moscovici, "The Phenomenon of Social Representations," in Rob Farr and Serge Moscovici, eds., *Social Representations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), pp. 3–69. See also Barnes, *The Nature of Power*. Note that this is a considerably more socialized cognitivism than that found in much of the recent scholarship on the role of "ideas" in world politics, which tends to treat ideas as commodities that are held by individuals and intervene between the distribution of power and outcomes. For a form of cognitivism closer to my own, see Emanuel Adler, "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress," in Emanuel Adler and Beverly Crawford, eds., *Progress in Postwar International Relations* (New York: Columbia University Press, 1991), pp. 43–88.

29. Berger and Luckmann, *The Social Construction of Reality*, p. 58.

30. See Giddens, *Central Problems in Social Theory*; and Alexander Wendt and Raymond Duvall, "Institutions and International Order," in Ernst-Otto Czempiel and James Rosenau, eds., *Global Changes and Theoretical Challenges* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1989), pp. 51–74.

31. Proponents of choice theory might put this in terms of "interdependent utilities." For a useful overview of relevant choice-theoretic discourse, most of which has focused on the specific case of altruism, see Harold Hochman and Shmuel Nitzan, "Concepts of Extended Preference,"

is upon this cognitive variation that the meaning of anarchy and the distribution of power depends. Let me illustrate with a standard continuum of security systems.³²

At one end is the "competitive" security system, in which states identify negatively with each other's security so that ego's gain is seen as alter's loss. Negative identification under anarchy constitutes systems of "realist" power politics: risk-averse actors that infer intentions from capabilities and worry about relative gains and losses. At the limit—in the Hobbesian war of all against all—collective action is nearly impossible in such a system because each actor must constantly fear being stabbed in the back.

In the middle is the "individualistic" security system, in which states are indifferent to the relationship between their own and others' security. This constitutes "neoliberal" systems: states are still self-regarding about their security but are concerned primarily with absolute gains rather than relative gains. One's position in the distribution of power is less important, and collective action is more possible (though still subject to free riding because states continue to be "egoists").

Competitive and individualistic systems are both "self-help" forms of anarchy in the sense that states do not positively identify the security of self with that of others but instead treat security as the individual responsibility of each. Given the lack of a positive cognitive identification on the basis of which to build security regimes, power politics within such systems will necessarily consist of efforts to manipulate others to satisfy self-regarding interests.

This contrasts with the "cooperative" security system, in which states identify positively with one another so that the security of each is perceived as the responsibility of all. This is not self-help in any interesting sense, since the "self" in terms of which interests are defined is the community; national interests are international interests.³³ In practice, of course, the extent to which

Journal of Economic Behavior and Organization 6 (June 1985), pp. 161–76. The literature on choice theory usually does not link behavior to issues of identity. For an exception, see Amartya Sen, "Goals, Commitment, and Identity," *Journal of Law, Economics, and Organization* 1 (Fall 1985), pp. 341–55; and Robert Higgs, "Identity and Cooperation: A Comment on Sen's Alternative Program," *Journal of Law, Economics, and Organization* 3 (Spring 1987), pp. 140–42.

32. Security systems might also vary in the extent to which there is a functional differentiation or a hierarchical relationship between patron and client, with the patron playing a hegemonic role within its sphere of influence in defining the security interests of its clients. I do not examine this dimension here; for preliminary discussion, see Alexander Wendt, "The States System and Global Militarization," Ph.D. diss., University of Minnesota, Minneapolis, 1989; and Alexander Wendt and Michael Barnett, "The International System and Third World Militarization," unpublished manuscript, 1991.

33. This amounts to an "internationalization of the state." For a discussion of this subject, see Raymond Duvall and Alexander Wendt, "The International Capital Regime and the Internationalization of the State," unpublished manuscript, 1987. See also R. B. J. Walker, "Sovereignty, Identity, Community: Reflections on the Horizons of Contemporary Political Practice," in R. B. J. Walker and Saul Mendlovitz, eds., *Contending Sovereignities* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1990), pp. 159–85.

states' identification with the community varies, from the limited form found in "concerts" to the full-blown form seen in "collective security" arrangements.³⁴ Depending on how well developed the collective self is, it will produce security practices that are in varying degrees altruistic or prosocial. This makes collective action less dependent on the presence of active threats and less prone to free riding.³⁵ Moreover, it restructures efforts to advance one's objectives, or "power politics," in terms of shared norms rather than relative power.³⁶

On this view, the tendency in international relations scholarship to view power and institutions as two opposing explanations of foreign policy is therefore misleading, since anarchy and the distribution of power only have meaning for state action in virtue of the understandings and expectations that constitute institutional identities and interests. Self-help is one such institution, constituting one kind of anarchy but not the only kind. Waltz's three-part definition of structure therefore seems underspecified. In order to go from structure to action, we need to add a fourth: the intersubjectively constituted structure of identities and interests in the system.

This has an important implication for the way in which we conceive of states in the state of nature before their first encounter with each other. Because states do not have conceptions of self and other, and thus security interests, apart from or prior to interaction, we assume too much about the state of nature if we concur with Waltz that, in virtue of anarchy, "international political systems, like economic markets, are formed by the coaction of self-regarding units."³⁷ We also assume too much if we argue that, in virtue of

34. On the spectrum of cooperative security arrangements, see Charles Kupchan and Clifford Kupchan, "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe," *International Security* 16 (Summer 1991), pp. 114–61; and Richard Smoke, "A Theory of Mutual Security," in Richard Smoke and Andrei Kortunov, eds., *Mutual Security* (New York: St. Martin's Press, 1991), pp. 59–111. These may be usefully set alongside Christopher Jencks' "Varieties of Altruism," in Jane Mansbridge, ed., *Beyond Self-Interest* (Chicago: University of Chicago Press, 1990), pp. 53–67.

35. On the role of collective identity in reducing collective action problems, see Bruce Fireman and William Gamson, "Utilitarian Logic in the Resource Mobilization Perspective," in Mayer Zald and John McCarthy, eds., *The Dynamics of Social Movements* (Cambridge, Mass.: Winthrop, 1979), pp. 8–44; Robyn Dawes et al., "Cooperation for the Benefit of Us—Not Me, or My Conscience," in Mansbridge, *Beyond Self-Interest*, pp. 97–110; and Craig Calhoun, "The Problem of Identity in Collective Action," in Joan Huber, ed., *Macro-Micro Linkages in Sociology* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1991), pp. 51–75.

36. See Thomas Risse-Kappen, "Are Democratic Alliances Special?" unpublished manuscript, Yale University, New Haven, Conn., 1991. This line of argument could be expanded usefully in feminist terms. For a useful overview of the relational nature of feminist conceptions of self, see Paula England and Barbara Stanek Kilbourne, "Feminist Critiques of the Separative Model of Self: Implications for Rational Choice Theory," *Rationality and Society* 2 (April 1990), pp. 156–71. On feminist conceptualizations of power, see Ann Tickner, "Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation," *Millennium* 17 (Winter 1988), pp. 429–40; and Thomas Wartenberg, "The Concept of Power in Feminist Theory," *Praxis International* 8 (October 1988), pp. 301–16.

37. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 91.

anarchy, states in the state of nature necessarily face a "stag hunt" or "security dilemma."³⁸ These claims presuppose a history of interaction in which actors have acquired "selfish" identities and interests; before interaction (and still in abstraction from first- and second-image factors) they would have no experience upon which to base such definitions of self and other. To assume otherwise is to attribute to states in the state of nature qualities that they can only possess in society.³⁹ Self-help is an institution, not a constitutive feature of anarchy.

What, then, is a constitutive feature of the state of nature before interaction? Two things are left if we strip away those properties of the self which presuppose interaction with others. The first is the material substrate of agency, including its intrinsic capabilities. For human beings, this is the body; for states, it is an organizational apparatus of governance. In effect, I am suggesting for rhetorical purposes that the raw material out of which members of the state system are constituted is created by domestic society before states enter the constitutive process of international society,⁴⁰ although this process implies neither stable territoriality nor sovereignty, which are internationally negotiated terms of individuality (as discussed further below). The second is a desire to preserve this material substrate, to survive. This does not entail "self-regardingness," however, since actors do not have a self prior to interaction with an other; how they view the meaning and requirements of this survival therefore depends on the processes by which conceptions of self evolve.

This may all seem very arcane, but there is an important issue at stake: are the foreign policy identities and interests of states exogenous or endogenous to the state system? The former is the answer of an individualistic or undersocialized systemic theory for which rationalism is appropriate; the latter is the answer of a fully socialized systemic theory. Waltz seems to offer the latter and

38. See Waltz, *Man, the State, and War*; and Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics* 30 (January 1978), pp. 167–214.

39. My argument here parallels Rousseau's critique of Hobbes. For an excellent critique of realist appropriations of Rousseau, see Michael Williams, "Rousseau, Realism, and Realpolitik," *Millennium* 18 (Summer 1989), pp. 188–204. Williams argues that far from being a fundamental starting point in the state of nature, for Rousseau the stag hunt represented a stage in man's fall. On p. 190, Williams cites Rousseau's description of man prior to leaving the state of nature: "Man only knows himself; he does not see his own well-being to be identified with or contrary to that of anyone else; he neither hates anything nor loves anything; but limited to no more than physical instinct, he is no one, he is an animal." For another critique of Hobbes on the state of nature that parallels my constructivist reading of anarchy, see Charles Landesman, "Reflections on Hobbes: Anarchy and Human Nature," in Peter Caws, ed., *The Causes of Quarrel* (Boston: Beacon, 1989), pp. 139–48.

40. Empirically, this suggestion is problematic, since the process of decolonization and the subsequent support of many Third World states by international society point to ways in which even the raw material of "empirical statehood" is constituted by the society of states. See Robert Jackson and Carl Rosberg, "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood," *World Politics* 35 (October 1982), pp. 1–24.

proposes two mechanisms, competition and socialization, by which structure conditions state action.⁴¹ The content of his argument about this conditioning, however, presupposes a self-help system that is not itself a constitutive feature of anarchy. As James Morrow points out, Waltz's two mechanisms condition behavior, not identity and interest.⁴² This explains how Waltz can be accused of both "individualism" and "structuralism."⁴³ He is the former with respect to systemic constitutions of identity and interest, the latter with respect to systemic determinations of behavior.

Anarchy and the social construction of power politics

If self-help is not a constitutive feature of anarchy, it must emerge causally from processes in which anarchy plays only a permissive role.⁴⁴ This reflects a second principle of constructivism: that the meanings in terms of which action is organized arise out of interaction.⁴⁵ This being said, however, the situation facing states as they encounter one another for the first time may be such that only self-regarding conceptions of identity can survive; if so, even if these conceptions are socially constructed, neorealists may be right in holding identities and interests constant and thus in privileging one particular meaning of anarchic structure over process. In this case, rationalists would be right to argue for a weak, behavioral conception of the difference that institutions make, and realists would be right to argue that any international institutions which are created will be inherently unstable, since without the power to

41. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 74–77.

42. See James Morrow, "Social Choice and System Structure in World Politics," *World Politics* 41 (October 1988), p. 89. Waltz's behavioral treatment of socialization may be usefully contrasted with the more cognitive approach taken by Ikenberry and the Kupchans in the following articles: G. John Ikenberry and Charles Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization* 44 (Summer 1989), pp. 283–316; and Kupchan and Kupchan, "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe." Their approach is close to my own, but they define socialization as an elite strategy to induce value change in others, rather than as a ubiquitous feature of interaction in terms of which all identities and interests get produced and reproduced.

43. Regarding individualism, see Richard Ashley, "The Poverty of Neorealism," *International Organization* 38 (Spring 1984), pp. 225–86; Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory"; and David Dessler, "What's at Stake in the Agent-Structure Debate?" *International Organization* 43 (Summer 1989), pp. 441–74. Regarding structuralism, see R. B. J. Walker, "Realism, Change, and International Political Theory," *International Studies Quarterly* 31 (March 1987), pp. 65–86; and Martin Hollis and Steven Smith, *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1989). The behavioralism evident in neorealist theory also explains how neorealists can reconcile their structuralism with the individualism of rational choice theory. On the behavioral-structural character of the latter, see Spiro Latsis, "Situational Determinism in Economics," *British Journal for the Philosophy of Science* 23 (August 1972), pp. 207–45.

44. The importance of the distinction between constitutive and causal explanations is not sufficiently appreciated in constructivist discourse. See Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," pp. 362–65; Wendt, "The States System and Global Militarization," pp. 110–13; and Wendt, "Bridging the Theory/Meta-Theory Gap in International Relations," *Review of International Studies* 17 (October 1991), p. 390.

45. See Blumer, "The Methodological Position of Symbolic Interactionism," pp. 2–4.

transform identities and interests they will be "continuing objects of choice" by exogenously constituted actors constrained only by the transaction costs of behavioral change.⁴⁶ Even in a permissive causal role, in other words, anarchy may decisively restrict interaction and therefore restrict viable forms of systemic theory. I address these causal issues first by showing how self-regarding ideas about security might develop and then by examining the conditions under which a key efficient cause—predation—may dispose states in this direction rather than others.

Conceptions of self and interest tend to "mirror" the practices of significant others over time. This principle of identity-formation is captured by the symbolic interactionist notion of the "looking-glass self," which asserts that the self is a reflection of an actor's socialization.

Consider two actors—ego and alter—encountering each other for the first time.⁴⁷ Each wants to survive and has certain material capabilities, but neither actor has biological or domestic imperatives for power, glory, or conquest (still bracketed), and there is no history of security or insecurity between the two. What should they do? Realists would probably argue that each should act on the basis of worst-case assumptions about the other's intentions, justifying such an attitude as prudent in view of the possibility of death from making a mistake. Such a possibility always exists, even in civil society; however, society would be impossible if people made decisions purely on the basis of worst-case possibilities. Instead, most decisions are and should be made on the basis of probabilities, and these are produced by interaction, by what actors *do*.

In the beginning is ego's gesture, which may consist, for example, of an advance, a retreat, a brandishing of arms, a laying down of arms, or an attack.⁴⁸ For ego, this gesture represents the basis on which it is prepared to respond to alter. This basis is unknown to alter, however, and so it must make an inference or "attribution" about ego's intentions and, in particular, given that this is anarchy, about whether ego is a threat.⁴⁹ The content of this inference will largely depend on two considerations. The first is the gesture's and ego's

46. See Robert Grafstein, "Rational Choice: Theory and Institutions," in Kristen Monroe, ed., *The Economic Approach to Politics* (New York: Harper Collins, 1991), pp. 263–64. A good example of the promise and limits of transaction cost approaches to institutional analysis is offered by Robert Keohane in his *After Hegemony* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984).

47. This situation is not entirely metaphorical in world politics, since throughout history states have "discovered" each other, generating an instant anarchy as it were. A systematic empirical study of first contacts would be interesting.

48. Mead's analysis of gestures remains definitive. See Mead's *Mind, Self, and Society*. See also the discussion of the role of signaling in the "mechanics of interaction" in Turner's *A Theory of Social Interaction*, pp. 74–79 and 92–115.

49. On the role of attribution processes in the interactionist account of identity-formation, see Sheldon Stryker and Avi Gottlieb, "Attribution Theory and Symbolic Interactionism," in John Harvey et al., eds., *New Directions in Attribution Research*, vol. 3 (Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, 1981), pp. 425–58; and Kathleen Crittenden, "Sociological Aspects of Attribution," *Annual Review of Sociology*, vol. 9, 1983, pp. 425–46. On attributional processes in international relations, see Shawn Rosenberg and Gary Wolfsfeld, "International Conflict and the Problem of Attribution," *Journal of Conflict Resolution* 21 (March 1977), pp. 75–103.

physical qualities, which are in part contrived by ego and which include the direction of movement, noise, numbers, and immediate consequences of the gesture.⁵⁰ The second consideration concerns what alter would intend by such qualities were it to make such a gesture itself. Alter may make an attributional "error" in its inference about ego's intent, but there is also no reason for it to assume a priori—before the gesture—that ego is threatening, since it is only through a process of signaling and interpreting that the costs and probabilities of being wrong can be determined.⁵¹ Social threats are constructed, not natural.

Consider an example. Would we assume, a priori, that we were about to be attacked if we are ever contacted by members of an alien civilization? I think not. We would be highly alert, of course, but whether we placed our military forces on alert or launched an attack would depend on how we interpreted the import of their first gesture for our security—if only to avoid making an immediate enemy out of what may be a dangerous adversary. The possibility of error, in other words, does not force us to act on the assumption that the aliens are threatening: action depends on the probabilities we assign, and these are in key part a function of what the aliens do; prior to their gesture, we have no systemic basis for assigning probabilities. If their first gesture is to appear with a thousand spaceships and destroy New York, we will define the situation as threatening and respond accordingly. But if they appear with one spaceship, saying what seems to be "we come in peace," we will feel "reassured" and will probably respond with a gesture intended to reassure them, even if this gesture is not necessarily interpreted by them as such.⁵²

This process of signaling, interpreting, and responding completes a "social act" and begins the process of creating intersubjective meanings. It advances the same way. The first social act creates expectations on both sides about each other's future behavior: potentially mistaken and certainly tentative, but expectations nonetheless. Based on this tentative knowledge, ego makes a new gesture, again signifying the basis on which it will respond to alter, and again alter responds, adding to the pool of knowledge each has about the other, and so on over time. The mechanism here is reinforcement; interaction rewards actors for holding certain ideas about each other and discourages them from holding others. If repeated long enough, these "reciprocal typifications" will create relatively stable concepts of self and other regarding the issue at stake in the interaction.⁵³

50. On the "stagecraft" involved in "presentations of self," see Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life* (New York: Doubleday, 1959). On the role of appearance in definitions of the situation, see Gregory Stone, "Appearance and the Self," in Arnold Rose, ed., *Human Behavior and Social Processes* (Boston: Houghton Mifflin, 1962), pp. 86–118.

51. This discussion of the role of possibilities and probabilities in threat perception owes much to Stewart Johnson's comments on an earlier draft of my article.

52. On the role of "reassurance" in threat situations, see Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, "Beyond Deterrence," *Journal of Social Issues*, vol. 43, no. 4, 1987, pp. 5–72.

53. On "reciprocal typifications," see Berger and Luckmann, *The Social Construction of Reality*, pp. 54–58.

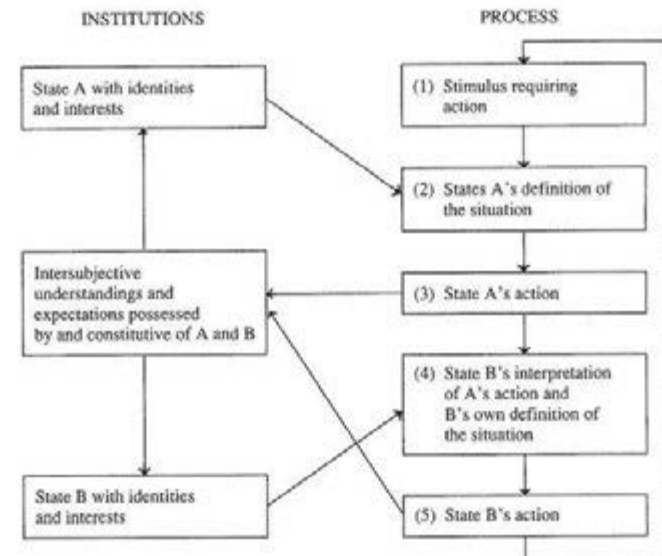


FIGURE 1. The codetermination of institutions and process

It is through reciprocal interaction, in other words, that we create and instantiate the relatively enduring social structures in terms of which we define our identities and interests. Jeff Coulter sums up the ontological dependence of structure on process this way: "The parameters of social organization themselves are reproduced only in and through the orientations and practices of members engaged in social interactions over time. . . . Social configurations are not 'objective' like mountains or forests, but neither are they 'subjective' like dreams or flights of speculative fancy. They are, as most social scientists concede at the theoretical level, intersubjective constructions."⁵⁴

The simple overall model of identity- and interest-formation proposed in Figure 1 applies to competitive institutions no less than to cooperative ones. Self-help security systems evolve from cycles of interaction in which each party acts in ways that the other feels are threatening to the self, creating expectations that the other is not to be trusted. Competitive or egoistic identities are caused by such insecurity; if the other is threatening, the self is forced to "mirror" such behavior in its conception of the self's relationship to

54. Jeff Coulter, "Remarks on the Conceptualization of Social Structure," *Philosophy of the Social Sciences* 12 (March 1982), pp. 42–43.

that other.⁵⁵ Being treated as an object for the gratification of others precludes the positive identification with others necessary for collective security; conversely, being treated by others in ways that are empathic with respect to the security of the self permits such identification.⁵⁶

Competitive systems of interaction are prone to security "dilemmas," in which the efforts of actors to enhance their security unilaterally threatens the security of the others, perpetuating distrust and alienation. The forms of identity and interest that constitute such dilemmas, however, are themselves ongoing effects of, not exogenous to, the interaction; identities are produced in and through "situated activity."⁵⁷ We do not *begin* our relationship with the aliens in a security dilemma; security dilemmas are not given by anarchy or nature. Of course, once institutionalized such a dilemma may be hard to change (I return to this below), but the point remains: identities and interests are constituted by collective meanings that are always in process. As Sheldon Stryker emphasizes, "The social process is one of constructing and reconstructing self and social relationships."⁵⁸ If states find themselves in a self-help system, this is because their practices made it that way. Changing the practices will change the intersubjective knowledge that constitutes the system.

Predator states and anarchy as permissive cause

The mirror theory of identity-formation is a crude account of how the process of creating identities and interests might work, but it does not tell us why a system of states—such as, arguably, our own—would have ended up with self-regarding and not collective identities. In this section, I examine an efficient cause, predation, which, in conjunction with anarchy as a permissive cause, may generate a self-help system. In so doing, however, I show the key role that the structure of identities and interests plays in mediating anarchy's explanatory role.

The predator argument is straightforward and compelling. For whatever reasons—biology, domestic politics, or systemic victimization—some states

55. The following articles by Noel Kaplowitz have made an important contribution to such thinking in international relations: "Psychopolitical Dimensions of International Relations: The Reciprocal Effects of Conflict Strategies," *International Studies Quarterly* 28 (December 1984), pp. 373–406; and "National Self-Images, Perception of Enemies, and Conflict Strategies: Psychopolitical Dimensions of International Relations," *Political Psychology* 11 (March 1990), pp. 39–82.

56. These arguments are common in theories of narcissism and altruism. See Heinz Kohut, *Self-Psychology and the Humanities* (New York: Norton, 1985); and Martin Hoffmann, "Empathy, Its Limitations, and Its Role in a Comprehensive Moral Theory," in William Kurtines and Jacob Gewirtz, eds., *Morality, Moral Behavior, and Moral Development* (New York: Wiley, 1984), pp. 283–302.

57. See C. Norman Alexander and Mary Glenn Wiley, "Situated Activity and Identity Formation," in Morris Rosenberg and Ralph Turner, eds., *Social Psychology: Sociological Perspectives* (New York: Basic Books, 1981), pp. 269–89.

58. Sheldon Stryker, "The Vitalization of Symbolic Interactionism," *Social Psychology Quarterly* 50 (March 1987), p. 93.

may become predisposed toward aggression. The aggressive behavior of these predators or "bad apples" forces other states to engage in competitive power politics, to meet fire with fire, since failure to do so may degrade or destroy them. One predator will best a hundred pacifists because anarchy provides no guarantees. This argument is powerful in part because it is so weak: rather than making the strong assumption that all states are inherently power-seeking (a purely reductionist theory of power politics), it assumes that just one is power-seeking and that the others have to follow suit because anarchy permits the one to exploit them.

In making this argument, it is important to reiterate that the possibility of predation does not in itself force states to anticipate it a priori with competitive power politics of their own. The possibility of predation does not mean that "war may at any moment occur"; it may in fact be extremely unlikely. Once a predator emerges, however, it may condition identity- and interest-formation in the following manner.

In an anarchy of two, if ego is predatory, alter must either define its security in self-help terms or pay the price. This follows directly from the above argument, in which conceptions of self mirror treatment by the other. In an anarchy of many, however, the effect of predation also depends on the level of collective identity already attained in the system. If predation occurs right after the first encounter in the state of nature, it will force others with whom it comes in contact to defend themselves, first individually and then collectively if they come to perceive a common threat. The emergence of such a defensive alliance will be seriously inhibited if the structure of identities and interests has already evolved into a Hobbesian world of maximum insecurity, since potential allies will strongly distrust each other and face intense collective action problems; such insecure allies are also more likely to fall out amongst themselves once the predator is removed. If collective security identity is high, however, the emergence of a predator may do much less damage. If the predator attacks any member of the collective, the latter will come to the victim's defense on the principle of "all for one, one for all," even if the predator is not presently a threat to other members of the collective. If the predator is not strong enough to withstand the collective, it will be defeated and collective security will obtain. But if it is strong enough, the logic of the two-actor case (now predator and collective) will activate, and balance-of-power politics will reestablish itself.

The timing of the emergence of predation relative to the history of identity-formation in the community is therefore crucial to anarchy's explanatory role as a permissive cause. Predation will always lead victims to defend themselves, but whether defense will be collective or not depends on the history of interaction within the potential collective as much as on the ambitions of the predator. Will the disappearance of the Soviet threat renew old insecurities among the members of the North Atlantic Treaty Organization? Perhaps, but not if they have reasons independent of that threat for identifying their security with one another. Identities and interests are relationship-specific, not intrinsic

attributes of a "portfolio"; states may be competitive in some relationships and solitary in others. "Mature" anarchies are less likely than "immature" ones to be reduced by predation to a Hobbesian condition, and maturity, which is a proxy for structures of identity and interest, is a function of process.⁵⁹

The source of predation also matters. If it stems from unit-level causes that are immune to systemic impacts (causes such as human nature or domestic politics taken in isolation), then it functions in a manner analogous to a "genetic trait" in the constructed world of the state system. Even if successful, this trait does not select for other predators in an evolutionary sense so much as it teaches other states to respond in kind, but since traits cannot be unlearned, the other states will continue competitive behavior until the predator is either destroyed or transformed from within. However, in the more likely event that predation stems at least in part from prior systemic interaction—perhaps as a result of being victimized in the past (one thinks here of Nazi Germany or the Soviet Union)—then it is more a response to a learned identity and, as such, might be transformed by future social interaction in the form of appeasement, reassurances that security needs will be met, systemic effects on domestic politics, and so on. In this case, in other words, there is more hope that process can transform a bad apple into a good one.

The role of predation in generating a self-help system, then, is consistent with a systematic focus on process. Even if the source of predation is entirely exogenous to the system, it is what states *do* that determines the quality of their interactions under anarchy. In this respect, it is not surprising that it is classical realists rather than structural realists who emphasize this sort of argument. The former's emphasis on unit-level causes of power politics leads more easily to a permissive view of anarchy's explanatory role (and therefore to a processual view of international relations) than does the latter's emphasis on anarchy as a "structural cause";⁶⁰ neorealists do not need predation because the system is given as self-help.

This raises anew the question of exactly how much and what kind of role human nature and domestic politics play in world politics. The greater and more destructive this role, the more significant predation will be, and the less amenable anarchy will be to formation of collective identities. Classical realists, of course, assumed that human nature was possessed by an inherent lust for power or glory. My argument suggests that assumptions such as this were made for a reason: an unchanging Hobbesian man provides the powerful efficient cause necessary for a relentless pessimism about world politics that anarchic structure alone, or even structure plus intermittent predation, cannot supply. One can be skeptical of such an essentialist assumption, as I am, but it does

59. On the "maturity" of anarchies, see Barry Buzan, *People, States, and Fear* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1983).

60. A similar intuition may lie behind Ashley's effort to reappropriate classical realist discourse for critical international relations theory. See Richard Ashley, "Political Realism and Human Interests," *International Studies Quarterly* 38 (June 1981), pp. 204–36.

produce determinate results at the expense of systemic theory. A concern with systemic process over structure suggests that perhaps it is time to revisit the debate over the relative importance of first-, second-, and third-image theories of state identity-formation.⁶¹

Assuming for now that systemic theories of identity-formation in world politics are worth pursuing, let me conclude by suggesting that the realist-rationalist alliance "reifies" self-help in the sense of treating it as something separate from the practices by which it is produced and sustained. Peter Berger and Thomas Luckmann define reification as follows: "[It] is the apprehension of the products of human activity *as if* they were something else than human products—such as facts of nature, results of cosmic laws, or manifestations of divine will. Reification implies that man is capable of forgetting his own authorship of the human world, and further, that the dialectic between man, the producer, and his products is lost to consciousness. The reified world is . . . experienced by man as a strange facticity, an *opus alienum* over which he has no control rather than as the *opus proprium* of his own productive activity."⁶² By denying or bracketing states' collective authorship of their identities and interests, in other words, the realist-rationalist alliance denies or brackets the fact that competitive power politics help create the very "problem of order" they are supposed to solve—that realism is a self-fulfilling prophecy. Far from being exogenously given, the intersubjective knowledge that constitutes competitive identities and interests is constructed every day by processes of "social will formation."⁶³ It is what states have made of themselves.

Institutional transformations of power politics

Let us assume that processes of identity- and interest-formation have created a world in which states do not recognize rights to territory or existence—a war of all against all. In this world, anarchy has a "realist" meaning for state action: be insecure and concerned with relative power. Anarchy has this meaning only in virtue of collective, insecurity-producing practices, but if those practices are

61. Waltz has himself helped open up such a debate with his recognition that systemic factors condition but do not determine state actions. See Kenneth Waltz, "Reflections on *Theory of International Politics: A Response to My Critics*," in Robert Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 322–45. The growing literature on the observation that "democracies do not fight each other" is relevant to this question, as are two other studies that break important ground toward a "reductionist" theory of state identity: William Bloom's *Personal Identity, National Identity and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) and Lumsdaine's *Ideals and Interests*.

62. See Berger and Luckmann, *The Social Construction of Reality*, p. 89. See also Douglas Maynard and Thomas Wilson, "On the Reification of Social Structure," in Scott McNall and Gary Howe, eds., *Current Perspectives in Social Theory*, vol. 1 (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1980), pp. 287–322.

63. See Richard Ashley, "Social Will and International Anarchy," in Hayward Alker and Richard Ashley, eds., *After Realism*, work in progress, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, and Arizona State University, Tempe, 1992.

relatively stable, they do constitute a system that may resist change. The fact that worlds of power politics are socially constructed, in other words, does not guarantee they are malleable, for at least two reasons.

The first reason is that once constituted, any social system confronts each of its members as an objective social fact that reinforces certain behaviors and discourages others. Self-help systems, for example, tend to reward competition and punish altruism. The possibility of change depends on whether the exigencies of such competition leave room for actions that deviate from the prescribed script. If they do not, the system will be reproduced and deviant actors will not.⁶⁴

The second reason is that systemic change may also be inhibited by actors' interests in maintaining relatively stable role identities. Such interests are rooted not only in the desire to minimize uncertainty and anxiety, manifested in efforts to confirm existing beliefs about the social world, but also in the desire to avoid the expected costs of breaking commitments made to others—notably domestic constituencies and foreign allies in the case of states—as part of past practices. The level of resistance that these commitments induce will depend on the "salience" of particular role identities to the actor.⁶⁵ The United States, for example, is more likely to resist threats to its identity as "leader of anticommunist crusades" than to its identity as "promoter of human rights." But for almost any role identity, practices and information that challenge it are likely to create cognitive dissonance and even perceptions of threat, and these may cause resistance to transformations of the self and thus to social change.⁶⁶

For both systemic and "psychological" reasons, then, intersubjective understandings and expectations may have a self-perpetuating quality, constituting path-dependencies that new ideas about self and other must transcend. This does not change the fact that through practice agents are continuously producing and reproducing identities and interests, continuously "choosing now the preferences [they] will have later."⁶⁷ But it does mean that choices may not be experienced with meaningful degrees of freedom. This could be a constructivist justification for the realist position that only simple learning is

64. See Ralph Turner, "Role-Taking: Process Versus Conformity," in Rose, *Human Behavior and Social Processes*, pp. 20–40; and Judith Howard, "From Changing Selves Toward Changing Society," in Howard and Callero, *The Self-Society Dynamic*, pp. 209–37.

65. On the relationship between commitment and identity, see Foote, "Identification as the Basis for a Theory of Motivation"; Howard Becker, "Notes on the Concept of Commitment," *American Journal of Sociology* 66 (July 1960), pp. 32–40; and Stryker, *Symbolic Interactionism*. On role salience, see Stryker, *ibid.*

66. On threats to identity and the types of resistance that they may create, see Glynn Breakwell, *Coping with Threatened Identities* (London: Methuen, 1986); and Terrell Northrup, "The Dynamic of Identity in Personal and Social Conflict," in Louis Kreisberg et al., eds., *Intractable Conflicts and Their Transformation* (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1989), pp. 55–82. For a broad overview of resistance to change, see Timur Kuran, "The Tenacious Past: Theories of Personal and Collective Conservatism," *Journal of Economic Behavior and Organization* 10 (September 1988), pp. 143–71.

67. James March, "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice," *Bell Journal of Economics* 9 (Autumn 1978), p. 600.

possible in self-help systems. The realist might concede that such systems are socially constructed and still argue that after the corresponding identities and interests have become institutionalized, they are almost impossible to transform.

In the remainder of this article, I examine three institutional transformations of identity and security interest through which states might escape a Hobbesian world of their own making. In so doing, I seek to clarify what it means to say that "institutions transform identities and interests," emphasizing that the key to such transformations is relatively stable practice.

Sovereignty, recognition, and security

In a Hobbesian state of nature, states are individuated by the domestic processes that constitute them as states and by their material capacity to deter threats from other states. In this world, even if free momentarily from the predations of others, state security does not have any basis in social recognition—in intersubjective understandings or norms that a state has a right to its existence, territory, and subjects. Security is a matter of national power, nothing more.

The principle of sovereignty transforms this situation by providing a social basis for the individuality and security of states. Sovereignty is an institution, and so it exists only in virtue of certain intersubjective understandings and expectations; there is no sovereignty without an other. These understandings and expectations not only constitute a particular kind of state—the "sovereign" state—but also constitute a particular form of community, since identities are relational. The essence of this community is a mutual recognition of one another's right to exercise exclusive political authority within territorial limits. These reciprocal "permissions"⁶⁸ constitute a spatially rather than functionally differentiated world—a world in which fields of practice constitute and are organized around "domestic" and "international" spaces rather than around the performance of particular activities.⁶⁹ The location of the boundaries between these spaces is of course sometimes contested, war being one practice through which states negotiate the terms of their individuality. But this does not change the fact that it is only in virtue of mutual recognition that states have

68. Haskell Fain, *Normative Politics and the Community of Nations* (Philadelphia: Temple University Press, 1987).

69. This is the intersubjective basis for the principle of functional nondifferentiation among states, which "drops out" of Waltz's definition of structure because the latter has no explicit intersubjective basis. In international relations scholarship, the social production of territorial space has been emphasized primarily by poststructuralists. See, for example, Richard Ashley, "The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics," *Alternatives* 12 (October 1987), pp. 403–34; and Simon Dalby, *Creating the Second Cold War* (London: Pinter, 1990). But the idea of space as both product and constituent of practice is also prominent in structurationist discourse. See Giddens, *Central Problems in Social Theory*; and Derek Gregory and John Urry, eds., *Social Relations and Spatial Structures* (London: Macmillan, 1985).

"territorial property rights."⁷⁰ This recognition functions as a form of "social closure" that disempowers nonstate actors and empowers and helps stabilize interaction among states.⁷¹

Sovereignty norms are now so taken for granted, so natural, that it is easy to overlook the extent to which they are both presupposed by and an ongoing artifact of practice. When states tax "their" "citizens" and not others, when they "protect" their markets against foreign "imports," when they kill thousands of Iraqis in one kind of war and then refuse to "intervene" to kill even one person in another kind, a "civil" war, and when they fight a global war against a regime that sought to destroy the institution of sovereignty and then give Germany back to the Germans, they are acting against the background of, and thereby reproducing, shared norms about what it means to be a sovereign state.

If states stopped acting on those norms, their identity as "sovereigns" (if not necessarily as "states") would disappear. The sovereign state is an ongoing accomplishment of practice, not a once-and-for-all creation of norms that somehow exist apart from practice.⁷² Thus, saying that "the institution of sovereignty transforms identities" is shorthand for saying that "regular practices produce mutually constituting sovereign identities (agents) and their associated institutional norms (structures)." Practice is the core of constructivist resolutions of the agent-structure problem. This ongoing process may not be politically problematic in particular historical contexts and, indeed, once a community of mutual recognition is constituted, its members—even the disadvantaged ones⁷³—may have a vested interest in reproducing it. In fact, this is part of what having an identity means. But this identity and institution remain dependent on what actors do: removing those practices will remove their intersubjective conditions of existence.

70. See John Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis," *World Politics* 35 (January 1983), pp. 261–85. In *Mind, Self, and Society*, p. 161, Mead offers the following argument: "If we say 'this is my property, I shall control it,' that affirmation calls out a certain set of responses which must be the same in any community in which property exists. It involves an organized attitude with reference to property which is common to all members of the community. One must have a definite attitude of control of his own property and respect for the property of others. Those attitudes (as organized sets of responses) must be there on the part of all, so that when one says such a thing he calls out in himself the response of the others. That which makes society possible is such common responses."

71. For a definition and discussion of "social closure," see Raymond Murphy, *Social Closure* (Oxford: Clarendon Press, 1988).

72. See Richard Ashley, "Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique," *Millennium* 17 (Summer 1988), pp. 227–62. Those with more modernist sensibilities will find an equally practice-centric view of institutions in Blumer's observation on p. 19 of "The Methodological Position of Symbolic Interactionism": "A gratuitous acceptance of the concepts of norms, values, social rules and the like should not blind the social scientist to the fact that any one of them is subtended by a process of social interaction—a process that is necessary not only for their change but equally well for their retention in a fixed form. It is the social process in group life that creates and upholds the rules, not the rules that create and uphold group life."

73. See, for example, Mohammed Ayoub, "The Third World in the System of States: Acute Schizophrenia or Growing Pains?" *International Studies Quarterly* 33 (March 1989), pp. 67–80.

This may tell us something about how institutions of sovereign states are reproduced through social interaction, but it does not tell us why such a structure of identity and interest would arise in the first place. Two conditions would seem necessary for this to happen: (1) the density and regularity of interactions must be sufficiently high and (2) actors must be dissatisfied with preexisting forms of identity and interaction. Given these conditions, a norm of mutual recognition is relatively undemanding in terms of social trust, having the form of an assurance game in which a player will acknowledge the sovereignty of the others as long as they will in turn acknowledge that player's own sovereignty. Articulating international legal principles such as those embodied in the Peace of Augsburg (1555) and the Peace of Westphalia (1648) may also help by establishing explicit criteria for determining violations of the nascent social consensus.⁷⁴ But whether such a consensus holds depends on what states do. If they treat each other as if they were sovereign, then over time they will institutionalize that mode of subjectivity; if they do not, then that mode will not become the norm.

Practices of sovereignty will transform understandings of security and power politics in at least three ways. First, states will come to define their (and our) security in terms of preserving their "property rights" over particular territories. We now see this as natural, but the preservation of territorial frontiers is not, in fact, equivalent to the survival of the state or its people. Indeed, some states would probably be more secure if they would relinquish certain territories—the "Soviet Union" of some minority republics, "Yugoslavia" of Croatia and Slovenia, Israel of the West Bank, and so on. The fact that sovereignty practices have historically been oriented toward producing distinct territorial spaces, in other words, affects states' conceptualization of what they must "secure" to function in that identity, a process that may help account for the "hardening" of territorial boundaries over the centuries.⁷⁵

Second, to the extent that states successfully internalize sovereignty norms, they will be more respectful toward the territorial rights of others.⁷⁶ This restraint is *not* primarily because of the costs of violating sovereignty norms, although when violators do get punished (as in the Gulf War) it reminds everyone of what these costs can be, but because part of what it means to be a

74. See William Coplin, "International Law and Assumptions About the State System," *World Politics* 17 (July 1965), pp. 615–34.

75. See Anthony Smith, "States and Homelands: The Social and Geopolitical Implications of National Territory," *Millennium* 10 (Autumn 1981), pp. 187–202.

76. This assumes that there are no other, competing, principles that organize political space and identity in the international system and coexist with traditional notions of sovereignty; in fact, of course, there are. On "spheres of influence" and "informal empires," see Jan Triska, ed., *Dominant Powers and Subordinate States* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1986); and Ronald Robinson, "The Excentric Idea of Imperialism, With or Without Empire," in Wolfgang Mommsen and Jürgen Osterhammel, eds., *Imperialism and After: Continuities and Discontinuities* (London: Allen & Unwin, 1986), pp. 267–89. On Arab conceptions of sovereignty, see Michael Barnett, "Sovereignty, Institutions, and Identity: From Pan-Arabism to the Arab State System," unpublished manuscript, University of Wisconsin, Madison, 1991.

"sovereign" state is that one does not violate the territorial rights of others without "just cause." A clear example of such an institutional effect, convincingly argued by David Strang, is the markedly different treatment that weak states receive within and outside communities of mutual recognition.⁷⁷ What keeps the United States from conquering the Bahamas, or Nigeria from seizing Togo, or Australia from occupying Vanuatu? Clearly, power is not the issue, and in these cases even the cost of sanctions would probably be negligible. One might argue that great powers simply have no "interest" in these conquests, and this might be so, but this lack of interest can only be understood in terms of their recognition of weak states' sovereignty. I have no interest in exploiting my friends, not because of the relative costs and benefits of such action but because they are my friends. The absence of recognition, in turn, helps explain the Western states' practices of territorial conquest, enslavement, and genocide against Native American and African peoples. It is in *that* world that only power matters, not the world of today.

Finally, to the extent that their ongoing socialization teaches states that their sovereignty depends on recognition by other states, they can afford to rely more on the institutional fabric of international society and less on individual national means—especially military power—to protect their security. The intersubjective understandings embodied in the institution of sovereignty, in other words, may redefine the meaning of others' power for the security of the self. In policy terms, this means that states can be less worried about short-term survival and relative power and can thus shift their resources accordingly. Ironically, it is the great powers, the states with the greatest national means, that may have the hardest time learning this lesson; small powers do not have the luxury of relying on national means and may therefore learn faster that collective recognition is a cornerstone of security.

None of this is to say that power becomes irrelevant in a community of sovereign states. Sometimes states *are* threatened by others that do not recognize their existence or particular territorial claims, that resent the externalities from their economic policies, and so on. But most of the time, these threats are played out within the terms of the sovereignty game. The fates of Napoleon and Hitler show what happens when they are not.

Cooperation among egoists and transformations of identity

We began this section with a Hobbesian state of nature. Cooperation for joint gain is extremely difficult in this context, since trust is lacking, time horizons are short, and relative power concerns are high. Life is "nasty, brutish, and short." Sovereignty transforms this system into a Lockean world of (mostly) mutually recognized property rights and (mostly) egoistic rather than

77. David Strang, "Anomaly and Commonplace in European Expansion: Realist and Institutional Accounts," *International Organization* 45 (Spring 1991), pp. 143–62.

competitive conceptions of security, reducing the fear that what states already have will be seized at any moment by potential collaborators, thereby enabling them to contemplate more direct forms of cooperation. A necessary condition for such cooperation is that outcomes be positively interdependent in the sense that potential gains exist which cannot be realized by unilateral action. States such as Brazil and Botswana may recognize each other's sovereignty, but they need further incentives to engage in joint action. One important source of incentives is the growing "dynamic density" of interaction among states in a world with new communications technology, nuclear weapons, externalities from industrial development, and so on.⁷⁸ Unfortunately, growing dynamic density does not ensure that states will in fact realize joint gains; interdependence also entails vulnerability and the risk of being "the sucker," which if exploited will become a source of conflict rather than cooperation.

This is the rationale for the familiar assumption that egoistic states will often find themselves facing prisoners' dilemma, a game in which the dominant strategy, if played only once, is to defect. As Michael Taylor and Robert Axelrod have shown, however, given iteration and a sufficient shadow of the future, egoists using a tit-for-tat strategy can escape this result and build cooperative institutions.⁷⁹ The story they tell about this process on the surface seems quite similar to George Herbert Mead's constructivist analysis of interaction, part of which is also told in terms of "games."⁸⁰ Cooperation is a gesture indicating ego's willingness to cooperate; if alter defects, ego does likewise, signaling its unwillingness to be exploited; over time and through reciprocal play, each learns to form relatively stable expectations about the other's behavior, and through these, habits of cooperation (or defection) form. Despite similar concerns with communication, learning, and habit-formation, however, there is an important difference between the game-theoretic and constructivist analysis of interaction that bears on how we conceptualize the causal powers of institutions.

In the traditional game-theoretic analysis of cooperation, even an iterated one, the structure of the game—of identities and interests—is exogenous to interaction and, as such, does not change.⁸¹ A "black box" is put around identity- and interest-formation, and analysis focuses instead on the relation-

78. On "dynamic density," see Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity"; and Waltz, "Reflections on *Theory of International Politics*." The role of interdependence in conditioning the speed and depth of social learning is much greater than the attention to which I have paid it. On the consequences of interdependence under anarchy, see Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," *Review of International Studies* 17 (January 1991), pp. 67–85.

79. See Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (New York: Wiley, 1976); and Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

80. Mead, *Mind, Self, and Society*.

81. Strictly speaking, this is not true, since in iterated games the addition of future benefits to current ones changes the payoff structure of the game at T1, in this case from prisoners' dilemma to an assurance game. This transformation of interest takes place entirely within the actor, however, and as such is not a function of interaction with the other.

ship between expectations and behavior. The norms that evolve from interaction are treated as rules and behavioral regularities which are external to the actors and which resist change because of the transaction costs of creating new ones. The game-theoretic analysis of cooperation among egoists is at base behavioral.

A constructivist analysis of cooperation, in contrast, would concentrate on how the expectations produced by behavior affect identities and interests. The process of creating institutions is one of internalizing new understandings of self and other, of acquiring new role identities, not just of creating external constraints on the behavior of exogenously constituted actors.⁸² Even if not intended as such, in other words, the process by which egoists learn to cooperate is at the same time a process of reconstructing their interests in terms of shared commitments to social norms. Over time, this will tend to transform a positive interdependence of *outcomes* into a positive interdependence of *utilities* or collective interest organized around the norms in question. These norms will resist change because they are tied to actors' commitments to their identities and interests, not merely because of transaction costs. A constructivist analysis of "the cooperation problem," in other words, is at base cognitive rather than behavioral, since it treats the intersubjective knowledge that defines the structure of identities and interests, of the "game," as endogenous to and instantiated by interaction itself.

The debate over the future of collective security in Western Europe may illustrate the significance of this difference. A weak liberal or rationalist analysis would assume that the European states' "portfolio" of interests has not fundamentally changed and that the emergence of new factors, such as the collapse of the Soviet threat and the rise of Germany, would alter their cost-benefit ratios for pursuing current arrangements, thereby causing existing institutions to break down. The European states formed collaborative institutions for good, exogenously constituted egoistic reasons, and the same reasons may lead them to reject those institutions; the game of European power politics has not changed. A strong liberal or constructivist analysis of this problem would suggest that four decades of cooperation may have transformed a positive interdependence of outcomes into a collective "European identity" in terms of which states increasingly define their "self"-interests.⁸³ Even if egoistic reasons were its starting point, the process of cooperating tends to redefine those reasons by reconstituting identities and interests in terms of new intersubjective understandings and commitments. Changes in the distribution of power during the late twentieth century are undoubtedly a challenge to these new understandings, but it is not as if West European states have some

82. In fairness to Axelrod, he does point out that internalization of norms is a real possibility that may increase the resilience of institutions. My point is that this important idea cannot be derived from an approach to theory that takes identities and interests as exogenously given.

83. On "European identity," see Barry Buzan et al., eds., *The European Security Order Recast* (London: Pinter, 1990), pp. 45–63.

inherent, exogenously given interest in abandoning collective security if the price is right. Their identities and security interests are continuously in process, and if collective identities become "embedded," they will be as resistant to change as egoistic ones.⁸⁴ Through participation in new forms of social knowledge, in other words, the European states of 1990 might no longer be the states of 1950.

Critical strategic theory and collective security

The transformation of identity and interest through an "evolution of cooperation" faces two important constraints. The first is that the process is incremental and slow. Actors' objectives in such a process are typically to realize joint gains within what they take to be a relatively stable context, and they are therefore unlikely to engage in substantial reflection about how to change the parameters of that context (including the structure of identities and interests) and unlikely to pursue policies specifically designed to bring about such changes. Learning to cooperate may change those parameters, but this occurs as an unintended consequence of policies pursued for other reasons rather than as a result of intentional efforts to transcend existing institutions.

A second, more fundamental, constraint is that the evolution of cooperation story presupposes that actors do not identify negatively with one another. Actors must be concerned primarily with absolute gains; to the extent that antipathy and distrust lead them to define their security in relativistic terms, it will be hard to accept the vulnerabilities that attend cooperation.⁸⁵ This is important because it is precisely the "central balance" in the state system that seems to be so often afflicted with such competitive thinking, and realists can therefore argue that the possibility of cooperation within one "pole" (for example, the West) is parasitic on the dominance of competition between poles (the East–West conflict). Relations between the poles may be amenable to some positive reciprocity in areas such as arms control, but the atmosphere of distrust leaves little room for such cooperation and its transformative consequences.⁸⁶ The conditions of negative identification that make an "evolution of cooperation" most needed work precisely against such a logic.

This seemingly intractable situation may nevertheless be amenable to quite a different logic of transformation, one driven more by self-conscious efforts to change structures of identity and interest than by unintended consequences. Such voluntarism may seem to contradict the spirit of constructivism, since

84. On "embeddedness," see John Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in a Postwar Economic Order," in Krasner, *International Regimes*, pp. 195–232.

85. See Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation."

86. On the difficulties of creating cooperative security regimes given competitive interests, see Robert Jervis, "Security Regimes," in Krasner, *International Regimes*, pp. 173–94; and Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs," *World Politics* 37 (October 1984), pp. 1–23.

would-be revolutionaries are presumably themselves effects of socialization to structures of identity and interest. How can they think about changing that to which they owe their identity? The possibility lies in the distinction between the social determination of the self and the personal determination of choice, between what Mead called the "me" and the "I."⁸⁷ The "me" is that part of subjectivity which is defined in terms of others; the character and behavioral expectations of a person's role identity as "professor," or of the United States as "leader of the alliance," for example, are socially constituted. Roles are not played in mechanical fashion according to precise scripts, however, but are "taken" and adapted in idiosyncratic ways by each actor.⁸⁸ Even in the most constrained situations, role performance involves a choice by the actor. The "I" is the part of subjectivity in which this appropriation and reaction to roles and its corresponding existential freedom lie.

The fact that roles are "taken" means that, in principle, actors always have a capacity for "character planning"—for engaging in critical self-reflection and choices designed to bring about changes in their lives.⁸⁹ But when or under what conditions can this creative capacity be exercised? Clearly, much of the time it cannot: if actors were constantly reinventing their identities, social order would be impossible, and the relative stability of identities and interests in the real world is indicative of our propensity for habitual rather than creative action. The exceptional, conscious choosing to transform or transcend roles has at least two preconditions. First, there must be a reason to think of oneself in novel terms. This would most likely stem from the presence of new social situations that cannot be managed in terms of preexisting self-conceptions. Second, the expected costs of intentional role change—the sanctions imposed by others with whom one interacted in previous roles—cannot be greater than its rewards.

When these conditions are present, actors can engage in self-reflection and practice specifically designed to transform their identities and interests and thus to "change the games" in which they are embedded. Such "critical" strategic theory and practice has not received the attention it merits from students of world politics (another legacy of exogenously given interests perhaps), particularly given that one of the most important phenomena in contemporary world politics, Mikhail Gorbachev's policy of "New Thinking," is

87. See Mead, *Mind, Self, and Society*. For useful discussions of this distinction and its implications for notions of creativity in social systems, see George Cronk, *The Philosophical Anthropology of George Herbert Mead* (New York: Peter Lang, 1987), pp. 36–40; and Howard, "From Changing Selves Toward Changing Society."

88. Turner, "Role-Taking."

89. On "character planning," see Jon Elster, *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), p. 117. For other approaches to the problem of self-initiated change, see Harry Frankfurt, "Freedom of the Will and the Concept of a Person," *Journal of Philosophy* 68 (January 1971), pp. 5–20; Amartya Sen, "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory," *Philosophy and Public Affairs* 6 (Summer 1977), pp. 317–44; and Thomas Schelling, "The Intimate Contest for Self-Command," *The Public Interest* 60 (Summer 1980), pp. 94–118.

arguably precisely that.⁹⁰ Let me therefore use this policy as an example of how states might transform a competitive security system into a cooperative one, dividing the transformative process into four stages.

The first stage in intentional transformation is the breakdown of consensus about identity commitments. In the Soviet case, identity commitments centered on the Leninist theory of imperialism, with its belief that relations between capitalist and socialist states are inherently conflictual, and on the alliance patterns that this belief engendered. In the 1980s, the consensus within the Soviet Union over the Leninist theory broke down for a variety of reasons, principal among which seem to have been the state's inability to meet the economic-technological-military challenge from the West, the government's decline of political legitimacy at home, and the reassurance from the West that it did not intend to invade the Soviet Union, a reassurance that reduced the external costs of role change.⁹¹ These factors paved the way for a radical leadership transition and for a subsequent "unfreezing of conflict schemas" concerning relations with the West.⁹²

The breakdown of consensus makes possible a second stage of critical examination of old ideas about self and other and, by extension, of the structures of interaction by which the ideas have been sustained. In periods of relatively stable role identities, ideas and structures may become reified and thus treated as things that exist independently of social action. If so, the second stage is one of denaturalization, of identifying the practices that reproduce seemingly inevitable ideas about self and other; to that extent, it is a form of "critical" rather than "problem-solving" theory.⁹³ The result of such a critique should be an identification of new "possible selves" and aspirations.⁹⁴ New

90. For useful overviews of New Thinking, see Mikhail Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World* (New York: Harper & Row, 1987); Vendulka Kubalkova and Albert Cruickshank, *Thinking New About Soviet "New Thinking"* (Berkeley: Institute of International Studies, 1989); and Allen Lynch, *Gorbachev's International Outlook: Intellectual Origins and Political Consequences* (New York: Institute for East-West Security Studies, 1989). It is not clear to what extent New Thinking is a conscious policy as opposed to an ad hoc policy. The intense theoretical and policy debate within the Soviet Union over New Thinking and the frequently stated idea of taking away the Western "excuse" for fearing the Soviet Union both suggest the former, but I will remain agnostic here and simply assume that it can be fruitfully interpreted "as if" it had the form that I describe.

91. For useful overviews of these factors, see Jack Snyder, "The Gorbachev Revolution: A Waning of Soviet Expansionism?" *World Politics* 12 (Winter 1987–88), pp. 93–121; and Stephen Meyer, "The Sources and Prospects of Gorbachev's New Political Thinking on Security," *International Security* 13 (Fall 1988), pp. 124–63.

92. See Daniel Bar-Tal et al., "Conflict Termination: An Epistemological Analysis of International Cases," *Political Psychology* 10 (June 1989), pp. 233–55. For an unrelated but interesting illustration of how changing cognitions in turn make possible organizational change, see Jean Bartunek, "Changing Interpretive Schemes and Organizational Restructuring: The Example of a Religious Order," *Administrative Science Quarterly* 29 (September 1984), pp. 355–72.

93. See Robert Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory," in Keohane, *Neorealism and Its Critics*, pp. 204–55. See also Brian Fay, *Critical Social Science* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987).

94. Hazel Markus and Paula Nurius, "Possible Selves," *American Psychologist* 41 (September 1986), pp. 954–69.

Thinking embodies such critical theorizing. Gorbachev wants to free the Soviet Union from the coercive social logic of the cold war and engage the West in far-reaching cooperation. Toward this end, he has rejected the Leninist belief in the inherent conflict of interest between socialist and capitalist states and, perhaps more important, has recognized the crucial role that Soviet aggressive practices played in sustaining that conflict.

Such rethinking paves the way for a third stage of new practice. In most cases, it is not enough to rethink one's own ideas about self and other, since old identities have been sustained by systems of interaction with *other* actors, the practices of which remain a social fact for the transformative agent. In order to change the self, then, it is often necessary to change the identities and interests of the others that help sustain those systems of interaction. The vehicle for inducing such change is one's own practice and, in particular, the practice of "altercasting"—a technique of interactor control in which ego uses tactics of self-presentation and stage management in an attempt to frame alter's definitions of social situations in ways that create the role which ego desires alter to play.⁹⁵ In effect, in altercasting ego tries to induce alter to take on a new identity (and thereby enlist alter in ego's effort to change itself) by treating alter *as if* it already had that identity. The logic of this follows directly from the mirror theory of identity-formation, in which alter's identity is a reflection of ego's practices; change those practices and ego begins to change alter's conception of itself.

What these practices should consist of depends on the logic by which the preexisting identities were sustained. Competitive security systems are sustained by practices that create insecurity and distrust. In this case, transformative practices should attempt to teach other states that one's own state can be trusted and should not be viewed as a threat to their security. The fastest way to do this is to make unilateral initiatives and self-binding commitments of sufficient significance that another state is faced with "an offer it cannot refuse."⁹⁶ Gorbachev has tried to do this by withdrawing from Afghanistan and Eastern Europe, implementing asymmetric cuts in nuclear and conventional forces, calling for "defensive defense," and so on. In addition, he has skillfully cast the West in the role of being morally required to give aid and comfort to the Soviet Union, has emphasized the bonds of common fate between the Soviet Union and the West, and has indicated that further progress in

95. See Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*; Eugene Weinstein and Paul Deutschberger, "Some Dimensions of Altercasting," *Sociometry* 26 (December 1963), pp. 454-66; and Walter Earle, "International Relations and the Psychology of Control: Alternative Control Strategies and Their Consequences," *Political Psychology* 7 (June 1986), pp. 369-75.

96. See Volker Boge and Peter Wilke, "Peace Movements and Unilateral Disarmament: Old Concepts in a New Light," *Arms Control* 7 (September 1986), pp. 156-70; Zeev Maoz and Daniel Felsenthal, "Self-Binding Commitments, the Inducement of Trust, Social Choice, and the Theory of International Cooperation," *International Studies Quarterly* 31 (June 1987), pp. 177-200; and V. Sakamoto, "Unilateral Initiative as an Alternative Strategy," *World Futures*, vol. 24, nos. 1-4, 1987, pp. 107-34.

East-West relations is contingent upon the West assuming the identity being projected onto it. These actions are all dimensions of altercasting, the intention of which is to take away the Western "excuse" for distrusting the Soviet Union, which, in Gorbachev's view, has helped sustain competitive identities in the past.

Yet by themselves such practices cannot transform a competitive security system, since if they are not reciprocated by alter, they will expose ego to a "sucker" payoff and quickly wither on the vine. In order for critical strategic practice to transform competitive identities, it must be "rewarded" by alter, which will encourage more such practice by ego, and so on.⁹⁷ Over time, this will institutionalize a positive rather than a negative identification between the security of self and other and will thereby provide a firm intersubjective basis for what were initially tentative commitments to new identities and interests.⁹⁸

Notwithstanding today's rhetoric about the end of the cold war, skeptics may still doubt whether Gorbachev (or some future leader) will succeed in building an intersubjective basis for a new Soviet (or Russian) role identity. There are important domestic, bureaucratic, and cognitive-ideological sources of resistance in both East and West to such a change, not the least of which is the shakiness of the democratic forces' domestic position. But if my argument about the role of intersubjective knowledge in creating competitive structures of identity and interest is right, then at least New Thinking shows a greater appreciation—conscious or not—for the deep structure of power politics than we are accustomed to in international relations practice.

Conclusion

All theories of international relations are based on social theories of the relationship between agency, process, and social structure. Social theories do not determine the content of our international theorizing, but they do structure the questions we ask about world politics and our approaches to answering those questions. The substantive issue at stake in debates about social theory is what kind of foundation offers the most fruitful set of questions and research strategies for explaining the revolutionary changes that seem to be occurring in the late twentieth century international system. Put simply, what should systemic theories of international relations look like? How should they conceptualize the relationship between structure and process? Should they be

97. On rewards, see Thomas Milburn and Daniel Christie, "Rewarding in International Politics," *Political Psychology* 10 (December 1989), pp. 625-45.

98. The importance of reciprocity in completing the process of structural transformation makes the logic in this stage similar to that in the "evolution of cooperation." The difference is one of prerequisites and objective: in the former, ego's tentative redefinition of self enables it to try and change alter by acting "as if" both were already playing a new game; in the latter, ego acts only on the basis of given interests and prior experience, with transformation emerging only as an unintended consequence.

based exclusively on "microeconomic" analogies in which identities and interests are exogenously given by structure and process is reduced to interactions within those parameters? Or should they also be based on "sociological" and "social psychological" analogies in which identities and interests and therefore the meaning of structure are endogenous to process? Should a behavioral-individualism or a cognitive-constructivism be the basis for systemic theories of world politics?

This article notwithstanding, this question is ultimately an empirical one in two respects. First, its answer depends in part on how important interaction among states is for the constitution of their identities and interests. On the one hand, it may be that domestic or genetic factors, which I have systematically bracketed, are in fact much more important determinants of states' identities and interests than are systemic factors. To the extent that this is true, the individualism of a rationalist approach and the inherent privileging of structure over process in this approach become more substantively appropriate for systemic theory (if not for first- and second-image theory), since identities and interests are *in fact* largely exogenous to interaction among states. On the other hand, if the bracketed factors are relatively unimportant or if the importance of the international system varies historically (perhaps with the level of dynamic density and interdependence in the system), then such a framework would not be appropriate as an exclusive foundation for general systemic theory.

Second, the answer to the question about what systemic theories should look like also depends on how easily state identities and interests can change as a result of systemic interaction. Even if interaction is initially important in constructing identities and interests, once institutionalized its logic may make transformation extremely difficult. If the meaning of structure for state action changes so slowly that it becomes a *de facto* parameter within which process takes place, then it may again be substantively appropriate to adopt the rationalist assumption that identities and interests are given (although again, this may vary historically).

We cannot address these empirical issues, however, unless we have a framework for doing systemic research that makes state identity and interest an issue for both theoretical and empirical inquiry. Let me emphasize that this is *not* to say we should never treat identities and interests as given. The framing of problems and research strategies should be question-driven rather than method-driven, and if we are not interested in identity- and interest-formation, we may find the assumptions of a rationalist discourse perfectly reasonable. Nothing in this article, in other words, should be taken as an attack on rationalism *per se*. By the same token, however, we should not let this legitimate analytical stance become a *de facto* ontological stance with respect to the content of third-image theory, at least not until after we have determined that systemic interaction does not play an important role in processes of state identity- and interest-formation. We should not choose our philosophical anthropologies and social theories prematurely. By arguing that we cannot

derive a self-help structure of identity and interest from the principle of anarchy alone—by arguing that anarchy is what states make of it—this article has challenged one important justification for ignoring processes of identity- and interest-formation in world politics. As such, it helps set the stage for inquiry into the empirical issues raised above and thus for a debate about whether communitarian or individualist assumptions are a better foundation for systemic theory.

I have tried to indicate by crude example what such a research agenda might look like. Its objective should be to assess the causal relationship between practice and interaction (as independent variable) and the cognitive structures at the level of individual states and of systems of states which constitute identities and interests (as dependent variable)—that is, the relationship between what actors *do* and what they *are*. We may have some *a priori* notion that state actors and systemic structures are "mutually constitutive," but this tells us little in the absence of an understanding of how the mechanics of dyadic, triadic, and *n*-actor interaction shape and are in turn shaped by "stocks of knowledge" that collectively constitute identities and interests and, more broadly, constitute the structures of international life. Particularly important in this respect is the role of practice in shaping attitudes toward the "givenness" of these structures. How and why do actors reify social structures, and under what conditions do they denaturalize such reifications?

The state-centrism of this agenda may strike some, particularly postmodernists, as "depressingly familiar."⁹⁹ The significance of states relative to multinational corporations, new social movements, transnationals, and intergovernmental organizations is clearly declining, and "postmodern" forms of world politics merit more research attention than they have received. But I also believe, with realists, that in the medium run sovereign states will remain the dominant political actors in the international system. Any transition to new structures of global political authority and identity—to "postinternational" politics—will be mediated by and path-dependent on the particular institutional resolution of the tension between unity and diversity, or particularism and universality, that is the sovereign state.¹⁰⁰ In such a world there should continue to be a place for theories of anarchic interstate politics, alongside other forms of international theory; to that extent, I am a statist and a realist. I have argued in this article, however, that statism need not be bound by realist ideas about what "state" must mean. State identities and interests can be collectively transformed within an anarchic context by many factors—individual, domestic, systemic, or transnational—and as such are an important dependent variable. Such a

99. Yale Ferguson and Richard Mansbach, "Between Celebration and Despair: Constructive Suggestions for Future International Theory," *International Studies Quarterly* 35 (December 1991), p. 375.

100. For excellent discussions of this tension, see Walker, "Sovereignty, Identity, Community"; and R. B. J. Walker, "Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics," *Alternatives* 15 (Winter 1990), pp. 3–27. On institutional path dependencies, see Stephen Krasner, "Sovereignty: An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies* 21 (April 1988), pp. 66–94.

reconstruction of state-centric international theory is necessary if we are to theorize adequately about the emerging forms of transnational political identity that sovereign states will help bring into being. To that extent, I hope that statism, like the state, can be historically progressive.

I have argued that the proponents of strong liberalism and the constructivists can and should join forces in contributing to a process-oriented international theory. Each group has characteristic weaknesses that are complemented by the other's strengths. In part because of the decision to adopt a choice-theoretic approach to theory construction, neoliberals have been unable to translate their work on institution-building and complex learning into a systemic theory that escapes the explanatory priority of realism's concern with structure. Their weakness, in other words, is a lingering unwillingness to transcend, at the level of systemic theory, the individualist assumption that identities and interests are exogenously given. Constructivists bring to this lack of resolution a systematic communitarian ontology in which intersubjective knowledge constitutes identities and interests. For their part, however, constructivists have often devoted too much effort to questions of ontology and constitution and not enough effort to the causal and empirical questions of how identities and interests are produced by practice in anarchic conditions. As a result, they have not taken on board neoliberal insights into learning and social cognition.

An attempt to use a structurationist-symbolic interactionist discourse to bridge the two research traditions, neither of which subscribes to such a discourse, will probably please no one. But in part this is because the two "sides" have become hung up on differences over the epistemological status of social science. The state of the social sciences and, in particular, of international relations, is such that epistemological prescriptions and conclusions are at best premature. Different questions involve different standards of inference; to reject certain questions because their answers cannot conform to the standards of classical physics is to fall into the trap of method-driven rather than question-driven social science. By the same token, however, giving up the artificial restrictions of logical positivist conceptions of inquiry does not force us to give up on "Science." Beyond this, there is little reason to attach so much importance to epistemology. Neither positivism, nor scientific realism, nor poststructuralism tells us about the structure and dynamics of international life. Philosophies of science are not theories of international relations. The good news is that strong liberals and modern and postmodern constructivists are asking broadly similar questions about the substance of international relations that differentiate both groups from the neorealist-rationalist alliance. Strong liberals and constructivists have much to learn from each other if they can come to see this through the smoke and heat of epistemology.

V-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

12. „Међународно право, унутрашње право и плурализам националних правних система”, у Александар Кожев, *Нацрт за једну феноменологију права*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци/Нови Сад, 2012, стр. 420-442.

Након тога ћу испитати велике поделе унутрашњег Права. Почећу са »јавним Правом« у ужем смислу, дакле са »уставним Правом« и »управним Правом«, да бих потом изнео неколико речи о »поцесном Праву« (Б). Затим ћу говорити о »казненом Праву« и о појму казне (Ц). А завршићу са студијом о »приватном Праву« у његове две основне гране, »приватном Праву породичног Друштва« (Д,*а*) и »приватном Праву економског Друштва« (Д,*б*). Говорећи о овом последњем анализираћу правне појмове својине и облигације (пре свега уговора).

А. МЕЂУНАРОДНО ПРАВО, УНУТРАШЊЕ ПРАВО И ПЛУРАЛИЗАМ НАЦИОНАЛНИХ ПРАВНИХ СИСТЕМА

§ 54.

Да би »међународно јавно Право« било Право, морало би бити могуће да се наша дефиниција примени и на њега. Другим речима требало би да, с једне стране, постоји интер-акција између два људска бића или два »лица«. С друге стране, морала би да постоји и интервенција »непристрасног и незаинтересованог трећег«, која би поништила реакцију лица Б уперену против деловања лица А. Само у том случају би се могло рећи да лице А има *право* да делује онако како је већ деловало.

У датом случају два лица у интеракцији су две суверене Државе, дакле два »колективна субјекта права«. Ништа нас не спречава да Државу поистоветимо са делатном људском индивидуом. С ове тачке гледишта идеја о међународном јавном Праву никако није апсурдна. Држава А може деловати и Држава Б може реаговати управо исто онако како могу деловати и реаговати појединци у друштвеној интеракцији. Али Трећи је овде мање јасно дефинисан. Да ли би и овај Трећи морао да буде суверена Држава, или би могао бити и нека индивидуа односно какав колектив? И, у последњем случају, који су његови односи са Државама парничарима? Све до

сада Трећи међународног Права је било прост Арбитар, изабран *ad hoc* за дати случај арбитраже. Често је то било неко божанство (неко »пророчанство«); а у Средњем веку је било папских арбитража; то је по правилу неки суверен, дакле одређена Држава која наступа као арбитар у случајевима међународног Права. Али приватна лица су писала расправе из међународног Права: а постоји и једно »светско јавно« мњење другачије од тачака гледишта различитих Држава. У будућности је виђен било ареопат, у којем би заседале саме Државе, било какав међу-државни трибунал образован од »приватних« судија. Укратко, не види се баш најјасније ко би био Трећи међународног Права, а на дан актуелизације овог Права, Трећи ће постати стабилна и јасно дефинисана установа.

За случај међународног Права се често каже да је оно у ситуацији аналогној оној која је морала владати на самим почецима историје Права уопште, односно правног регулисања интеракција између појединаца. Тако, овде би се пре радило о арбитражама без истинске санкције и без стабилног Трећег. Ово је, без сумње, до извесне мере тачно: актуелне суверене Државе се могу свести на индивидуе које још увек нису грађани једне правно организоване Државе. Али, аналогија је тачна само у извесној мери. Пред-државном човеку је Право могло бити и потпуно непознато, а Право се стварало нутем и посредством првих интеракција у којима је арбитражао Трећи. Једна Држава, напротив, не може да постоји као Држава а да у свом оквиру не оствари извесну правну организацију. Дакле, она нужно поседује не само извесни идеал Правде, већ и више, извесни правни систем који овај идеал примењује на друштвене међу-државне интеракције. Будући да се бави индивидуама-Државама, међународно Право се бави претходно постојећим (унутрашњим) Правом којим доминира дати идеал Правде. Дакле, међународно Право у настајању мора да буде усклађено са овим идеалом. Оно може да буде само проширење (унутрашњег) Права које иначе уређује друштвене интеракције унутар самих ових Држава, и на међу-државне интеракције. Трећи,

без којег уопште нема Права, а које ствара и међународно Право, не ствара га полазећи од макар чега. Оно полази од једне правне датости, а то је унутрашње Право.

Дакле, треба разликовати две тачке гледишта када се обрађује међународно Право. С једне стране, треба се запитати како ово Право настаје полазећи од неправних интеракција између суверених Држава: треба видети како и зашто проста чињеница деловања на изврстан начин постаје, у односу на Државу, *право* деловања на одређени начин (подразумева се: у односу на другу Државу). С друге стране, треба се запитати и како и зашто се дата начела унутрашњег Права почињу примењивати на интеракције између суверених Држава. Другим речима, с једне стране се може поставити питање у којој мери се међународно Право уопште могло образовати без претходног постојања некаквог (унутрашњег) Права на земљи, док се с друге стране може трагати за јаснијим утврђивањем потребних услова за примену унутрашњег Права на међудржавне интеракције.

Било како било, једно је сигурно: све до сада међународно Право није било чињеничко Право. По дефиницији, ово право се тиче интеракција између *суверених* Држава. Но, сам појам суверености искључује могућност неизбежне принуде која би долазила са стране. Дакле, Трећи међународног права нема начина да *намећне* своју интервенцију странкама које ту интервенцију увек могу да избегну. Ако је међународно Право заиста Право, онда је оно само потенцијално Право.

Али, све што постоји само виртуелно тежи да се оствари као чињеница. Ако је међународно Право заиста Право, оно нужно мора да хоће да се актуелизује као Право. Другим речима, мора постојати тежња да се интервенција Трећег учини неизбежном. Но, могуће је да је ова тежња инкомпатибилна са суверенитетом Држава које су подвргнуте овом Праву, тј. међународном карактеру последњег. Дакле, може се десити да са својом актуелизацијом међународно Право престане да буде исто оно што је било као потенцијално Право.

У сваком случају, приликом испитивања међународног Права морала би се поставити два питања. Прво, треба се запитати шта је ово Право као потенцијално Право: да ли је то заиста Право, и ако јесте, који су његови односи са другим правним појавама? И друго, треба видети како се ово Право може актуелизовати и да ли остаје правна појава *sui generis* пошто се претвори у чињеничко Право.

Данас барем, Право на делу није ништа друго до државно или »унутрашње« Право. Расправљати о актуелизацији међународног Права значи испитивати његове односе са унутрашњим Правом. Већ сам рекао да чак и када постоји само потенцијално, међународно Право претходно претпоставља актуелно постојање унутрашњег Права: без унутрашњег Права нема Државе, а без Држава нема међународног Права. А може се десити да се ово последње не може актуелизовати, а да при том не престане да буде »међународно«. Управо је реч о томе да се утврди да ли оно мора постати »унутрашње« Право у правом смислу речи.

Но, већ сам нагласио да све до данас ни само унутрашње Право није до краја актуелизовано. Постоји плуралитет националних Права. Појединац, чак грађанин, није апсолутно приморан да трпи интервенцију Трећег, под којим се подразумева Трећи неког посебног унутрашњег Права. Он може да промени држављанство и тиме избегне примену Права које му се не допада. У извесној мери свако унутрашње Право је само још једно потенцијално Право, и као такво тежи да се актуелизује, односно да до краја изведе своју актуелизацију. Али, актуелизација подразумева уклањање плурализма унутрашњих Права: то јест »интернационализацију«. Актуелизација унутрашњег Права се може одвијати само путем и посредством правних интеракција између суверених Држава, будући да за циљ има унификацију њихових унутрашњих Права. Дакле, ако се чини да се међународно Право не може актуелизовати другачије до тако што ће престати да буде »међународно« и постати, на неки начин, врста »унутрашњег« Права, чини се да ни унутрашње Право не може да усаврши своју актуелизацију само тако што ће

постати »међународно« и престати да буде »унутрашње« у правом смислу речи.

Све ово јасно показује да се међународно Право може изучавати само кроз своје односе са унутрашњим Правом и да треба, поступајући слично, узети у обзир чињеницу да ово последње постоји као плуралитет националних Права.

§55.

Узмимо – што је немогуће – да на земљи још увек нема Права, али да има суверених Држава и специфичних политичких (што, по дефиницији, значи суштински људских) интеракција између њих. Може ли се из ових интеракција извести међународно јавно Право? Другим речима, могу ли ове интеракције стећи правно значење поред свог чисто политичког значења?

Државу успоставља група политичких пријатеља који имају заједничког политичког непријатеља. А и они су пријатељи само зато што имају заједничког непријатеља. По дефиницији, из тога произлази да је свака страна Држава политички непријатељ дате Државе. Интеракције међу Државама узетим као Државе, дакле политичке интеракције, актуелизују се у облику рата. Једно Друштво се организује у Државу зато што је у рату и да би било у рату. *Политичко* постојање Државе у току мира је само припрема за рат. Тако се може рећи да када се Држава понаша као Држава, што значи политички, да се она у ствари понаша као Господар. Из њене перспективе реч је само о победи или пропасти. А победити значи покорити непријатељску Државу, дакле поништити је као Државу, односно асимилovati је у политичком смислу – бити признат од ње без узвраћања признања¹.

¹ Примитивне или архаичне Државе, дакле оне занста аристократске или ратничке, не признају мир као сталну политичку установу. Ни стари Грци нису познавали *мировне* уговоре, већ само примирја и привремене прекиде непријатељстава. Римљани су, напротив, волели да

Но, рат није интер-акција у правом смислу речи јер је у питању однос узајамног *искључивања* који у начелу води уништењу једне од две стране у сукобу. У рату, и у односу на рат, нема могућег *Треће*. Пошто се рат заврши, Трећи би постао други и као такав непријатељ, дакле једна од страна, а не више Трећи. Будући да сваки ентитет тежи да се одржи у идентитету са самим собом, и Трећи тежи да остане Трећи, односно да сачува дуалитет странака са којима је у односу. Но, рат управо тежи укидању једне од страна у односу. Трећи би зато требало да негира рат као такав, док рат неће моћи ни да породи, ни да истрпи појаву Трећег. Другим речима, ниједно Право не може да призна рат као *правну* ситуацију, и ниједан рат не може да породи Право својим преображајем у правну ситуацију. Рат је суштински не-правна појава, јер нема Права без Трећег¹.

Међутим, специфично политичке интеракције могу водити настанку политичког Трећег који има извесне аналогije са правним Трећим. Ова ситуација може да доведе до рађања псеудо-права.

Једнако као и појединци (Господари), и Државе могу имати заједничку Државу-непријатеља па као последица тога могу постојати Државе-пријатељи, односно *Савезници*. Да бисмо ово поједноставили, претпоставимо да се две Државе удружују против треће. Дакле, Непријатељ је неко трећи у односу на интеракције између два пријатеља или савезника. Савезници не желе да се међусобно униште: они одржавају Трећег као трећег. А овај последњи не жели да један од савезника укине оног другог: он опстаје као Трећи. А овај Трећи је, без сумње, »непристрасан«: савезници – његови

потписују уговоре о »вечном миру«. Али управо су они и развили грађанско *буржоаско* Право.

Постоји аналогна политичка дијалектика овој Господарској. Она окончава са »Империјом«, дакле са »Федерацијом« у којој освајач »признаје« пораженог који га »признаје«: оба се спајају у једну вишу унију, у смислу да нема ни пораженог ни победника у правом смислу речи.

¹ Зато не може ни да се каже да је рат *злочин* у правном смислу речи. Он је просто *лимо* Права.

непријатељи — су за њега незамењиви у својим међусобним односима; он нема наклоности ни за једног од њих, будући да су оба његови непријатељи и то по истом основу. Но, је ли он једнако »непристрасан« као што је непристрасан и Трећи у правном смислу? У извесном смислу јесте, јер унутрашњи послови његових непријатеља нису и »његови послови«: он од тога лично нема користи, будући да је искључен из унутрашњег живота савезника јер је њихов непријатељ. Али у једном другом смислу он то и није, јер је »заинтересован« за неслагања међу савезницима, за укидање њиховог савезништва, и — према томе — сопственог статуса као трећег. И то је оно што разликује Трећег у политичком смислу од Трећег у правном смислу. Јер ово последње не трпи због слагања између парничара, исто као што не трпи ни због њиховог неслагања¹. Али тиме што жели неслагање међу савезницима, он пре свега жели да избегне њихово потпуно сједињавање. Дакле, апсорпцију једног од стране другог. Тако, Трећи треба да задржи *status quo*, односно да жели да задржи сваког од два савезника у идентитету са самим собом и у истом односу са оним другим. Може се рећи да се Трећи занима за *једнакост* два савезника, за такву ситуацију у којој ниједан од њих двојице не може да апсорбује другог. Укратко, политички Трећи има интерес да успостави владавину Правде и аристократског и егалитаристичког Права међу својим непријатељима-савезницима. Но, будући да се Државе политички понашају као Господари, овај став Трећег

¹ Када у унутрашњем Праву Држава игра улогу Трећег у односу на своје грађане, она је заинтересована за њихове споразуме, а не за сукобе. Ето зашто она пристаје да буде *правни* Трећи: као Судија она примењује Право које усаглашава њене грађане; но, она се за то занима као Држава; односно, она има *политички* интерес да делује и *правно* као Држава, дакле да естатизује Право. Али, у свом *правном* аспекту, дакле као Трећи-Судија, Држава се не занима ни за договор, ни за сукоб међу парничарима; и разлог због којег она примењује Право није у томе што жели да их усагласи; она их усаглашава тиме што на њих примењује Право. Што се тиче политичког Трећег, он не жели да примени било које *Право*. Јер, по дефиницији, свако Право води ка усаглашавању, док политички Трећи држи до неслагања између друга два.

је у складу са њиховим идеалом Правде. Зато имамо илузију једног политичког *Права*, међународног јавног *Права*, које уређује односе између Држава, или барем између *савезничких* Држава које, по дефиницији, живе у *миру* међу собом.

Али, ово је тек илузија која постоји захваљујући простој подударности два суштински супротстављена става: политичког става и правног става. Без сумње, ако јачи од два »савезника« нападне слабијег, Трећи - »непријатељ« може да интервенише да би активно подржао слабијег против јачег. И могуће је да тек могућност такве интервенције Трећег може да заустави рат између »савезника«: сукоб може бити подвргнут арбитражи Трећег. Дакле, може се чинити да постоји правна ситуација, односно да долази до примене међународног јавног *Права*. Но, у стварности, Трећи интервенише из чисто политичких (у крајњој линију егзистичних) разлога, у складу са начелом *»divide et impera«*, а никако према правилима каквог Права, или каквог идеала Правде. Зато се овде каже да се политичка интервенција поклапа са правном интервенцијом заснованом на начелу једнакости и одржању статуса. У питању је случај примене *политичког* закона, а не *правног* закона. Но, на пољу политичких интеракција између Држава ове интервенције Трећег или арбитраже су општег типа, на шта је већ указано: арбитражујући, Трећи следи свој лични политички интерес, јер арбитражујући поступа као *непријатељ* (стварни или могући) ових »парничара«. Јер управо је политичко деловање непријатеља оно које се поклапа са политичким држањем Трећег (које уједно остаје сасвим друга ствар). Политичко држање пријатеља или савезника не оставља места квази-правном деловању. Ако, на пример, постоје три савезника и ако један од њих нападне другог да би га апсорбовао, трећи неће имати никаквог *политичког* разлога да интервенише. Јер има интерес да његови савезници буду што је могуће снажнији. Но, две одвојене Државе, остајући тако подељене, су мање снажне но исте те две Државе уједињене у једну. Али, дозволити да један од субјеката у интеракцији може да укине другог управо значи

одрицање од сваке интервенције, односно непризнавање ове ситуације као правне.

Наравно, постоје уговори о савезништву између савезника који уређују њихове међусобне интеракције. Али, једно политичко савезништво се увек закључује против непријатеља (који или постоји или је само могућ), и односи међу савезницима зависе од њихових односа са непријатељем. Чак и уговор о миру закључен са бившим непријатељем по окончању рата (или без рата) јесте, на крају крајева, само савезништво против новог заједничког непријатеља. Политички односи између Држава увек представљају пројекцију у односу на трећег који је заједнички непријатељ Држава у питању. И управо овај однос са Трећим, ова »интервенција«¹ трећег која чини да »мирнодопске«¹ политичке интер-акције између Држава личе на правне односе (у складу са аристократским идеалом егалитаристичке Правде). Али све је ово тек привид, јер је Трећи по дефиницији *непријатељ* (ако ништа друго, могући непријатељ), који се *занима* за интеракције које су овде у питању. Управо зато што је савезништво (и интеракције које оно подразумева) усмерено против њега, он и има политички интерес да оно не прерасте у истинску унију већ да остане као уговор између независних Држава. »Трећи«¹ је у ствари једна од страна. Нема правога трећег у *политичким* интеракцијама између Држава. И ето зашто ове интеракције немају ничег правног у себи.

Трећи *савезник* нема ниједан правни разлог да заигра улогу Трећег у односу на своје савезнике. Што се тиче Трећег као *непријатеља*, он је политички предодређен да игра ову улогу. Али управо зато он и није истински Трећи у правном смислу речи. Савезник не интервенише, а непријатељева интервенција нема ничег правног по себи. Да би политичке интеракције добиле правни карактер требало би да се односе на једног политички *неутралног* трећег. Али »политички неутрално«¹ значи исто што и аполитично. Дакле, видимо да међународно јавно *Право* не може да породити *политичке* интеракције међу Државама. Чак и ако право

може да се примени на политику, није политика та која га може породити: оно мора ући извана у поље политичког¹.

Погледајмо сада шта је то *неутрална* Држава. Не треба мешати неутралност са »не-ратујућим«¹ статусом. Нератујућа страна, будући да није ни пријатељ ни савезник, јесте, по дефиницији, непријатељ. Али у питању је тек један могући непријатељ, један потенцијални непријатељ, насупрот ефективном чињеничком непријатељу. Међутим, то је сасвим довољно па да он не може да се појави као заиста »непристрасни«, односно Трећи у правном смислу. Што се тиче неутралне Државе која може да игра ову улогу, претпоставља се да она никада не може да се актуелизује као непријатељ. Но, строго говорећи, ово важи само за Државе које се не налазе у потенцијалним интеракцијама. Тако је Америка била »неутрална«¹ у односу на стари свет пре свог »открића«¹ од стране Колумба. На тај начин је практично и Кина била »неутрална«¹ у односу на Европу у Средњем веку. Дакле, неко ко је неутралан на тај начин не може да игра улогу Трећег. Да би то могао, он би морао да буде у интеракцији са »парничарима«. Само што ова интеракција не може бити политичка у строгом смислу речи. То значи да се она не може актуелизовати у облику рата. Но, последњи и није могућ осим ако неутрални трећи није Држава у правном смислу речи.

Дакле, неутрални »Трећи«¹ мора да заједно са »парничарима«¹ припада истом не-политичком Друштву: религијозном, културном, економском или неком другом. Чланови тог Друштва припадају различитим Државама: они су

¹ Извели смо Правду и Право из дијалектике Господарења (види Други део). Но политичка дијалектика у интеракцијама Држава је аналогна оној Господара. Дакле, чини се да бисмо из тога могли извести и политичко Право *sui generis*. Али од тога нема ништа, јер постоји разлика између две дијалектике. Господар се *ствара* као људско биће кроз и посредством борбе за признање. Што се тиче Државе, она *јесте* људска већ у мери у којој постоји (њена људскост произлази из људскости њених грађана). Дакле, њене интеракције (њене борбе и ратови за признање) са другим Државама немају антропогену вредност, и ето зашто из тога не можемо да изведемо идеал Правде, па према томе ни појам Права.

истовремено чланови Друштва и грађани дате Државе. Али неутрална »Држава« није истинска Држава. Другим речима, њени »грађани« су само чланови Друштва у питању. Ако симболички прикажемо не-политичко Друштво једним листом, а политичко Друштво другим листом који стоји наспрам првог, неутрална »Држава« ће симболички бити приказана рулом у другом листу. Ова »Држава« има вид Државе тек утолико што има политичке *границе*, односно зато што је преостала маса не-политичког Друштва етатизована. Али, у стварности, неутрална Држава није Држава: неутралан је фрагмент не-политичког Друштва који је остао у свом чистом облику. Тако је неутрална (барем у начелу) католичка црква у односу на католичке Државе. Такође, у том смислу можемо говорити и о »неутралности« вашара (и трговаца уопште) у средњовековној Европи. А такође у истом смислу треба тумачити и неутралност великих религијских празника које су признавали грчки полиси.

Поставати политичку акцију у однос са Неутралним значи сместити је у било које не-политичко Друштво којем припадају колико Неутрално тело толико и чиниоци интеракције. Дакле, Државе у интеракцији су прихваћене као (колективни) чланови Друштва у питању и као подгрупе овог Друштва. И потпуно је природно доделити улогу Трећег овом Неутралном телу, будући да оно представља не-политичко Друштво у његовом чистом облику, док су Државе у интеракцији не само чланови овог Друштва, већ и нешто друго, дакле Државе, односно политички ентитети. У односу на неутралног Трећег, дакле са правне тачке гледишта, Државе у политичкој интеракцији се схватају као чланови не-политичког Друштва. Они су подвргнути Праву које влада унутар тог Друштва и њихове политичке акције су правно важеће само у оној мери у којој су усаглашене са Правом које је отелотворено у неутралном Трећем који интервенише у име датог Друштва. Тако је у Средњем веку »право народа« било инкарнирано у цркви па је политичка арбитража често била поверавана Папи.

Нема, дакле, аутономне генезе међународног јавног Права. Ово Право (у мери у којој је уопште Право, а не само један аспект *политичких* интеракција) је примена на Државе у интеракцији једног Права које припада не-политичком Друштву чији су делови ове Државе. А оно је примењено од стране једног квалификованог представника тог Друштва као таквог. Дакле, ради се о »унутрашњем« Праву једног Друштва. То је Право у смислу како смо га изучавали до сада. Дакле, овде се може поновити све оно што смо већ рекли о Праву уопште.

Но, ако је то тако, Трећи који примењује и отелотворује међународно Право и без којег овог Права не би било као Права, нема никакав интерес да задржи Државе као аутономне политичке ентитете, дакле као Државе у ужем смислу речи. Његов је интерес да етатизује Право не-политичког Друштва (види: анализу односа између Права и Државе у другом поглављу Првог дела), дакле да ово Друштво организује у Државу, што значи да укине Државе које су његови чланови и преобрази их у под-државне групе. Јер, ако су чланови Друштва аутономне Државе, а оно само није Држава, Друштво не може да спречи своје чланове да га напусте. Његово Право постоји само виртуелно. Но, свако Право тежи својој актуелизацији. И у нашем случају актуелизација међународног Права значи укидање Држава на које се примењује, па дакле и његово укидање као *међународног* Права, односно његов преображај у *унутрашње* Право. Дакле, *међународно* Право може да буде Право само у мери у којој постоји као потенцијално Право. То је виртуелно унутрашње Право једног не-политичког Друштва које је примењено на његове чланове организоване у аутономне Државе.

Но, ако је »међународно јавно Право« Право не-политичког Друштва, оно нужно није и аристократско. Оно би то било само ако би стварало специфично политичке интеракције које увек имају аристократско обележје. У начелу »међународно Право« може да заодене буржоаско обележје, заснивајући се не на егалитаристичкој Правди, већ на Правди еквивалентности. Само што би се оно одмах нашло у

сукобу са Државама на које се, како се сматра, односи његова примена и које нужно прихватају, као Државе, аристократску тачку гледишта. Ово Право стварно може постојати само као Право грађанина које синтетички две антитетичке Правде. То само потврђује идеју да ово Право нема ничег специфичног јер смо видели да је свако реално Право увек – мање или више савршено – Право грађанина.

§ 56.

Претпоставимо постојање једног не-политичког, економског, културног, религијског или неког другог Друштва у којем влада дато Право, дакле оног у којем извесни идеал Правде одређује интервенцију Трећег у извесним интеракцијама између његових чланова. И претпоставимо да ово Друштво обухвата више аутономних Држава, у смислу да је сваки од чланова Друштва истовремено и грађанин једне од ових Држава. Коначно, претпоставимо и да Државе саме не примењују ово Право на своје грађане. Дакле, Право у питању ће постојати само виртуелно. Другим речима, интервенција Трећег неће бити неизбежна. Странке ће увек моћи да се ослободе његове пресуде престајући да буду чланови Друштва и задовољавајући се да буду грађани својих Држава.

Но, свако Право које виртуелно постоји тежи својој актуелизацији. У прихваћеним условима дато Право се може актуелизовати само под условом да је прихваћено од стране Држава које обухвата Друштво у питању. Једна Држава може или да сама примени Право интервенишући у својству Трећег, или може да повери његову примену Друштву, где ће Трећи бити квалификован представник последњег. Али, у том случају Држава мора да санкционише интервенцију Трећег, односно – што се своди на исто – Трећи мора да делује у име Државе. Другим речима, ослободити се суда Трећег нужно значи не само престанак чланства у Друштву, већ такође и престанак статуса грађанина једне од ових

Држава. Но, Држава ускраћује грађанину могућност да престане да буде грађанин (без сагласности Државе). У овим условима, интервенција Трећег постаје »неизбежна«, а Право у питању постоји чињенички: односно, постоји као плуралитет унутрашњих државних Права.

Претпоставимо сада да из било којих разлога различите Државе примењују дато Право (рецимо економско Право, примера ради) у различитим облицима. Могуће је, на пример, да се један исти идеал Правде примењује на различите скупове друштвених интеракција у различитим Држава. Такође је могуће и да све Државе не примењују исти идеал Правде: неке могу да примене идеал који је прихваћен од стране привилеговане правне групе Друштва у питању, а друге – идеју или идеје прихваћене од стране искључених правних група. У свим овим случајевима ће постојати сукоб између »територијалног Права« и »персоналног Права«. Држава А ће моћи да примени на грађанина Државе Б било своје сопствено Право, било Право Државе Б.

Ако Друштво у питању нема ничег територијалног, дакле ако чињеница припадања овом географски не фиксира оног који му припада, природно је применити »персонално Право«. Ако се за датог члана Друштва, грађанина Државе А, Право Друштва актуелизује у облику унутрашњег Права Државе А, управо је то оно Право које се на њега мора применити свуда и увек. А ако Држава Б примењује (на својој територији) Право Државе А на неког грађанина те Државе, ради се само о унутрашњем Праву Државе А које је само заступљено преко Државе Б. Држава Б, тако рећи, овде наступа као службено лице Државе А. Или још боље, правна територија А превазилази њену политичку територију и проширује се на целокупну територију коју заузима Друштво у питању, дакле територију која покрива скуп Држава које су његови чланови. Подразумева се да је ширење »правне територије« могуће само тамо где Државе у питању правно признају Друштво у питању, дакле тамо где своје грађане више не третирају само као грађане, већ и као чланове тог Друштва. У обрнутом случају, странац у очима Државе не

би био правни субјект, субјект права. Али у тренутку када све Државе примењују право Друштва на све своје чланове, ово Право постоји чињенички, чак и ако дата Држава примењује дато Право (онако како га схвата) на своје грађане мимо своје политичке територије, дакле, посредством неке друге Државе.

Али питање постаје сложеније уколико је на Држави А да (на својој територији) реши спор између грађанина Државе Б и свог сопственог грађанина или грађанина Државе Ц. Како је Држава А та која одлучује о начину на који ће се поступати, може се рећи да овог пута постоји случај унутрашњег Права А, а не Држава Б или Ц. Ако »међународним приватним Правом« називамо страно Право које се од стране једне Државе примењује на странце (на њеној територији), треба рећи да је у сваком случају реч о *унутрашњем* Праву, дакле било о Праву Државе која примењује Право, било о Праву Државе чије је Право примењено. Дакле, у питању је чињеничко Право које актуелизује Право Друштва у питању будући да га примењује на »неизбежан начин« на све његове чланове, посредством Држава које обухвата ово Друштво. Захваљујући »међународном приватном Праву«, члан Друштва никада неће моћи да умакне свом Праву: ово Право ће се на њега увек примењивати на неизбежан начин у једном од облика у којима се појављује у Државама чланицама Друштва.

Но, видели смо да у неком Друштву Право може постојати само под условом да је једно и једино. Другим речима, Трећи увек мора да припада привилегованој правној групи. Државе које актуелизују Право Друштва морају, дакле, признати један једини и исти идеал Правде. И заправо Држава А примењује (на својој територији) Право Државе Б само ако ово Право није у противуречности са темељним начелима њеног сопственог Права. Другим речима, разлике у унутрашњим Правима се правно оправдавају само путем територијалних разлика поводом друштвених интеракција на које се примењује Право у питању. Али, будући да један систем права у начелу обухвата све могуће случајеве, може

се рећи да све Државе морају применити једно исто Право које није ништа друго до Право прихваћено од стране привилеговане правне групе Друштва у питању. Дакле, дато Друштво ће увек трагати за унификацијом Права Држава које обухвата. То значи да са *правне* тачке гледишта овог Друштва постојање мноштва аутономних Држава у његовом оквиру никако није оправдано. Наравно, ако све ове Државе примењују једно исто Право, дакле Право Друштва у питању, последње неће имати ништа, у правном смислу, против постојања ових Држава, будући да ће оне актуелизовати његово Право. »Територијално Право« ће се поклопити са »персоналним Правом«, а члан Друштва се никада неће моћи ослободити свога Права које је свуда и увек исто. Али, овај резултат би се једнако дао постићи и у случају када би чланови Друштва били грађани једне исте универзалне Државе која би апсорбовала све остале Државе истовремено задржавајући њихово заједничко Право. Друштво се правно не противи томе да се његово Право актуелизује кроз и посредством јединственог унутрашњег Права у ужем смислу, уместо да се актуелизује кроз »међународно приватно Право«.

Међутим, ово размишљање је ваљано само тамо где се ради о примени Права Друштва на његове *индивидуалне* чланове, или на колективе различите од *Држава* које улазе у његов састав. Но, ове Државе, будући групе састављене од чланова Друштва, представљају чланове овог последњег. Управо као такве оне и улазе у интеракције, и сматра се да могу да изазову интервенцију Трећег који би на њих тада применио опште Право Друштва. Један квалификовани представник привилеговане правне групе овог Друштва може играти улогу Трећег. Дакле, оно увек постоји, макар само у облику правног »јавног мњења« Друштва у питању. А оно може постојати и у облику једне сталне установе, једног »међународног Трибунала« (подразумева се: међудруштвеног). Али све док су Државе у питању суверене Државе, дакле Државе у строгом и снажном смислу речи, интервенција Трећег неће моћи да буде неизбежна, јер ће Држава увек

моћи да избегне његову пресуду путем напуштања датог Друштва. Интервенција Трећег може да буде неизбежна само ако се у односу на парничаре постави на исти начин као што се влада поставља према својим поданицима¹. Све док Државе остају «аутономне», дакле управо све док оне управљају а да им се не управља, интервенција Трећег неће бити неизбежна и Право ће постојати само виртуелно у односу на Државе-парничаре, дакле као «међународно јавно Право». Но, свако Право тежи да се у потпуности и до краја актуелизује. Дакле, Право Друштва ће хтети да постане неизбежно чак и тамо где се примењује на интеракције између Држава које Друштво сматра својим члановима. Такође, оно ће хтети да се актуелизује и као «међународно јавно Право». Дакле, Друштво ће у свом правном аспекту желети да укине суверенитет својих чланова ма ко они били и покушаће да правним односима (дакле, правосудним) које одржава са њима да форму оних односа који владају између управљача и поданика.

Ово нужно не значи да Друштво у питању жели да се и само саобрази Држави у правом смислу. Државу одређују два својства: с једне стране то је група пријатеља који имају заједничког непријатеља; с друге стране то је група поданика којима управљају управљачи. Но, претпостављено не-политичко Друштво је, по дефиницији, без непријатеља: дакле, оно није група пријатеља, оно није Држава у пуном смислу речи. Али ако оно само то није, оно ништа више не може да прихвати ни то да су њени чланови Државе у правом смислу речи, дакле, то да оне имају политичке непријатеље, јер видели смо да односи између непријатеља искључују интервенцију Трећег. Но, Друштво жели да игра улогу правног Трећег у односима између својих чланова. Према томе ниједан од његових чланова не може бити непријатељ неком

¹ Овај однос се дефинише чињеницом да поданик не може да одбије да му се управља, док управљач може да одбије да управља оним којим влада (а који је искључен из Друштва).

другом¹. Дакле, не би требало да буде политичких односа унутар Друштва, тако да у његовим оквирима чланови неће моћи да улазе у интеракције у својству суверених Држава. На први поглед, Држава члан Друштва би могла да има непријатеља изван Друштва у питању и да буде, дакле, Држава у правом смислу речи. Али ако Друштво није универзално, дакле ако оно не обухвата све оне који би могли да буду његови чланови, оно ће имати тенденцију да се шири мимо својих граница: тако, религијско Друштво попут католичке цркве хоће да обухвати читаво човечанство. Дакле, оно је то које одређује своје односе са спољним светом, па према томе и односе спољњег света са свим својим члановима. Ови последњи неће моћи да по сопственој вољи буду непријатељи или пријатељи оних који нису чланови Друштва, управо као што не могу да буду непријатељи ни члановима Друштва. А то на крају значи да не могу да буду суверене Државе².

Практично, Друштво ће моћи да буде аполитично само ако је универзално. А онда ће сви односи између његових чланова бити унутрашњи. То значи да ниједан од ових односа неће моћи да се појави као однос између непријатеља, или као политички однос у ужем смислу. Друштво, дакле, неће укључивати Државе у правом смислу речи. Ако Друштво није универзално, оно ће морати да се брани

¹ У начелу Друштво може да прихвати да један члан буде непријатељ другог члана под условом да су они непријатељи са неког другог аспекта различитог у односу на аспект чланства, односно да као чланови Друштва остају «пријатељи», истовремено остајући и непријатељи као грађани својих Држава. Ипак, у пракси је ово немогуће. Ето зашто, заправо, Право једног неполитичког Друштва тежи да укине политички карактер својих чланова. Заправо, ово Право ће бити суштински «пацифично».

² Међутим, једна Држава чланица датог Друштва би могла да слободно уреди своје односе са групама које не могу да постану чланице поменутог Друштва. Али управо зато што свако Друштво тежи да обухвати читаво човечанство, слобода у питању може бити само привремена. Уосталом, једно не-универзално Друштво се нужно само организује у Државу, што онемогућава да се његови чланови појаве као аутономне Државе. Јер ако једно Друштво у начелу искључи неки део човечанства, то је зато што га третира као непријатеља, што значи да се са њим односи политички, односно као Држава.

против спољнег, вероватно непријатељског света, дакле, мораће да се организује у Државу. А у том случају, тим пре, оно више неће моћи да толерише аутономне Државе у свом оквиру. Дакле, његове чланице ће моћи да буду »Државе« само у смислу да ће унутар њих постојати односи између управљача и поданика. Могу се оне звати »Државама«, али то нису Државе у правом смислу речи, односно »суверене« Државе. Оне ће то бити само ако их посматрамо у односу на њихове грађане, али то неће бити и уколико их посматрамо у односу на спољни свет. Поред тога, оне ће, као управљачи, на своје грађане којима управљају морати да примене заједничко Право Друштва којем саме припадају. Дакле, постојаће *правна Федерација*. А ако је и само Друштво организовано у Државу, постојаће *Федерација* у правом смислу речи, политичка федерација, федерална Држава¹. Дакле, може се рећи да ако међународно јавно Право тежи да се актуелизује, оно то може постићи само постајући *федерално Право*, тј. *унутрашње* »јавно« Право, односно »уставно« и »управно« Право једне федералне Државе. Као Право оно је наметнуто својим члановима од стране Федерације, управо као што је једно унутрашње Право наметнуто поданицима од стране управљача. А ово Право је федерално у смислу што се извесни парничари, дакле »Државе« чланице федерације, не ограничавају на то да га трпе, већ га и саме примењују у својству управљача на своје грађане којима управљају. Ако је Друштво Држава у правом смислу речи, оно ће бити федерална *Држава*, а њени ће чланови бити *Државе*: наравно, не »суверене« Државе, али у сваком случају »аутономне« (али не и у погледу *Права* које примењују јер ће им то Право бити наметнуто као поданицима). Али ако Друштво (будући универзално, чињеничко и потенцијално) није политичко Друштво или Држава, ни његови чланови то неће бити;

¹ Једна »Федерација« се разликује од »Савеза« због претпоставке њене трајности: Државе чланице Федерације могу да имају само једног заједничког непријатеља са којим могу да се измире само све заједно одједном.

постојаће једна проста »Конфедерација«, »Лига« односно »Унија« итд. аполитичних групација које у својој целини актуелизују неко дато Право које нема ништа са оним што данас зовемо »међународно јавно Право«¹.

§ 57.

Претпоставимо Државу у којој се остварује било какво (унутрашње) Право. Да би ово Право чињенички постојало, односно да би интервенција Државе у својству правног Трећег била неизбежна, њени грађани-парничари не би смели да напуштају Државу без њене сагласности, а унутар те Државе не би смело бити никакве силе која би се испречила између Државе и њених грађана. Укратко, да би унутрашње право чињенички постојало, требало би да Држава која га остварује буде »суверена«. Али, ако поред ње постоје и друге суверене Државе које остварују Права која се разликују у односу на њено, парничари ће увек имати могућност да избегну њене пресуде преласком у друге Државе. Но, као и свако Право, као и сваки ентитет уопште, разматрано унутрашње Право ће тежити да се у потпуности актуелизује. На први поглед се чини да Држава има три начина да актуелизује своје Право. Прво, она се у потпуности може изоловати у односу на све оно што постоји изван ње, односно, она се може затворити у себе. Друго, она може да закључи правне уговоре са иностранством који би јемчили било екстрадицију њених грађана, било њихово суђење у иностранству према Праву Државе њиховог порекла. Треће и коначно, Држава може да иностранству наметне своје Право. Наравно, уколико Држава успе да се у потпуности изолује од остатка света, моћи ће да се каже да њено Право чињенички постоји. Јер, под овим условом,

¹ Могло би се рећи да чињеничко Право може бити »јавно« само уколико није »међународно«, а »међународно« само уколико није »јавно«. Јавно »међународно« Право чињенички постоји само као *унутрашње* јавно Право, унутар једне *федералне* Државе.

парничари неће моћи да с успехом избегну њен суд. Али, чак и без наглашавања да је у пракси таква изолација (коју је, на пример, заговарао Платон) неостварива, ово решење треба одбацити. Јер, оно је по себи протувречно. Заправо, као и сваки ентитет који тежи свом остварењу, и Право жели да се шири што је више могуће, односно да се примени на све оно што би могло да се преобрази у правну ситуацију. Но, изоловати се, значи одрећи се правне експанзије. Овде, као и другде, решење које подразумева аутаркију је решење којем се може прибећи само у недостатку бољег. Што се тиче другог решења, ни оно није задовољавајуће. Прихватити га, значило би уметнути између Државе и парничара неке друге Државе и њихову сагласност за примену датог Права. Тиме унутрашње Право постаје зависно од међународног Права: правни односи између Државе и парничара би подразумевали и претпостављали правне односе између те Државе и других суверених Држава. Но, по дефиницији, ови односи могу постојати само виртуелно, без неизбежне интервенције Трећег. Жељена актуелност Права би, дакле, почивала на потенцијалном Праву. Према томе, само Право у питању би само виртуелно постојало. Дакле, преостаје треће решење: да би актуелизовала своје унутрашње Право, Држава би морала да хоће да га наметне свим другим Државама, да тежи да унутрашње право у питању постане унутрашње Право свих Држава које могу да уђу у интеракцију са датом Државом, што у последњој анализи значи свих Држава уопште¹.

¹ Чињеница да Право није у потпуности актуелизовано постаје јаснија ако се узму у обзир нека архаична законодавства која су осуђеном парничару, или оном у ишчекивању пресуде, омогућавала да избегне пресуду бирајући осуду прогонства: уместо да трпи казну осуђени је могао да изабере прогонство (види, на пример, старо римско право). У овом случају заиста се ради о Праву. Јер у датом Друштву истинско Право може да постоји само под условом да неко ко делујући у супротности са овим Правом, по истом овом Праву, престане да буде члан поменутог Друштва. (Тако, постоји Право у оквиру Друштва Народа, онда када Држава не може истовремено да остане члан Друштва Народа и поступа супротно његовом Праву. Али, од тренутка када иста може слободно да напусти Друштво Народа, Право ту постоји само виртуелно). Право постоји тамо

Као политички ентитет, Држава тежи да се прошири освајањем, тј. она покушава да просто и чисто апсорбује стране Државе. Али, као правни ентитет Држава се задовољава тиме да иностранству наметне своје унутрашње Право. Другим речима, она тежи да створи *Федерацију* Држава или федералну Државу, постајући и сама једна од федералних Држава чланица. Федерација би имала за основу и за тековину постојање јединственог Права, заједничког свим Државама чланицама Федерације, које би подразумевало – у свом јавноправном аспект – елементат *»федералног Права«* који би уређивао односе између Држава чланица федерације, а посебно федералну организацију правосуђа. Ако Федерација и није универзална, односно ако познаје Државе спољне непријатеље, она се сама мора организовати у Државу у ужем смислу (федералну). Њени саставни елементи – Државе чланице Федерације – ће и саме имати непријатеље; дакле, оне ће бити *Државе*. Али оне ће увек имати заједничке непријатеље и са њима ће моћи да се измире само све заједно одједном: дакле, у питању неће бити суверене Државе, већ Државе чланице Федерације. Само ће Федерација тежити да се шири што је више могуће. На крају, она ће обухватити читаво човечанство. Дакле, без спољних

где мора да дође до усаглашавања са законом, односно са пресудом у случају кршења Закона, или до напуштања Друштва. Али, ако парничар може да бира између ове две могућности, Право постоји само виртуелно: у сваком случају оно није у *попуности* актуелизовано. Јер не треба бркати ово *добровољно* изгнанство са обавезним прогонством, наметнутим пресудом. Ово прогонство је истински болно, у складу са актуелношћу Права. Али тамо где је изгнанство *добровољно*, оно више није чисто правна појава. Јер парничар је, дакле, онај који (делимично) одређује казну, тј. пресуду: ова последња није у потпуности резултат *Трећег*, већ је одређена од стране једног од *парничара*, и у мери у којој је таква она није правна. Дакле, Држава која парничару оставља овај избор, у мери у којој то чини, ни сама не поступа као Трећи: она делимично поступа надахнута *»државним разлогом«*, односно друштвеном користи, а не самом жељом да оствари Право, да истакне извесни идеал Правде. Дакле, може се рећи да само у овом случају Право није у потпуности актуелизовано у *чињеници*, и да сама *игеја* о потпуно актуелизованом Праву још увек није сазрела у самој Држави.

непријатеља, она ће престати да буде Држава у ужем смислу речи. А самим тим и саме Државе чланице Федерације ће престати да буду истинске Државе. Дакле, Федерација ће постати једноставна светска правна Унија (у најмању руку у свом правном аспекту, који није и једини).

Тако се види да се стиже до истог закључка било полазећи од (јавног) међународног Права, било узимајући за полазну тачку унутрашње Право. Актуелизујући се у потпуности и до краја, два Права окончавају у федералном Праву, дакле, као унутрашње Право Федералне Државе или светске Федерације. Постојеће *унутрашње* чињеничко Право у свом »јавном« аспект обухвата федерално Право које није ништа друго до актуелизовано »међународно (јавно) Право«. Обратно, актуелизовано међународно Право је федерално Право, које је нужно саставни део једног потпуног система унутрашњег Права. Дакле, »међународно јавно Право« није Право *sui generis*. Постоји само једно Право, и то је унутрашње Право, јер Право чињенички постоји само као унутрашње Право (Друштво које га остварује би на крају крајева било Човечанство). Али у мери у којој Постоји само потенцијално и примењује се на интеракције између суверених Држава, оно се може називати »међународно јавно Право«. Но, по дефиницији, ово Право постоји само виртуелно и оно се преображава у (федерално) унутрашње Право својом актуелизацијом. Ето зашто оно само тежи да се укине као међународно.

Б. ЈАВНО ПРАВО

§ 58

Јавно Право у ужем смислу речи (дакле, без казненог Права) обухвата уставно Право и управно Право. Уопште, каже се да ово прво уређује, пре свега, структуру Државе као такве, док друго уређује, пре свега, односе између Државе и »појединаца«, штавише »лица«.

V-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

13. „Suštinska nesavršenost međunarodnog prava”, u Remon Aron, *Mir i rat među nacijama*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci/Novi Sad, 2001, str. 702-710.

ključile da treba da pripreme »opravdanu kolektivnu samoodbranu«. Da je tekst člana 51, u širem tumačenju, najzad doveo sistem blokova u saglasnost s Poveljom, koja je imala težnju da ga isključi, to je moguće. Ali mi izgleda teško ne dati za pravo Džulijusu Stonu¹² kad zaključuje da »opravdana kolektivna samoodbrana nije ostvarenje Povelje, već je do nje došlo zato što Povelja nije ostvarena«. Kolektivna samoodbrana je zamena, a ne posledica kolektivne bezbednosti. Interpelacija izglasana 1950. *ujediniti se za mir*, da bi ozakonila »kolektivnu akciju«, zasniva se pre na običajnom pravu odbrane, koje Povelja nije ukinula, nego na načelu sile u službi Društva država.

Kako kaže isti, upravo navedeni pravnik, Povelja je imala dva lica. Pravo veta, opravdana samoodbrana, akcija protiv bivših neprijatelja predstavljaju tradicionalni vid i daju mogućnost klasičnoj igri politike sile. Vlast Saveta bezbednosti u nametanju mira predstavlja drugo lice, koje bi stvorilo svetski poredak. Sukob dva Velika je paralisao Savet bezbednosti i danas je ostalo jarko osvetljeno samo tradicionalno lice.

Bilo bi detinjasto optuživati Povelju i sanjati o reformi koja bi oživela nade iz 1945. Kao što ni praznine Pakta nisu odgovore za Hitlerove ambicije, tako ni pravo veta nije uzrok suparništva dva Velika.

Sažeto rečeno, nikad pojam kolektivne bezbednosti nije uobličen u zakonske obaveze. Ili svaka država zadržava pravo da odlučuje postoji li pribegavanje ratu i kršenje pakta – i u tom slučaju bezbednost je ugrožena, pošto počiva na mnoštvu pojedinačnih odluka; ili Savet bezbednosti ima pravo da donese kolektivnu odluku i da je nametne, čak i oružjem, ali odluka zahteva saglasnost svih stalnih članova, to jest u teoriji svih velikih sila sistema. A kad su velike sile sporazumne, sa ili bez kolektivne bezbednosti, nema velikog rata.

3. Suštinska nesavršenost međunarodnog prava

U čemu se sastoji nemoć međunarodnog prava da isključi korišćenje sile izvan okolnosti predviđenih zakonom? To je centralno pitanje koje vlada rasprama o prirodi *jus gentium*. Teško je zaista zamisliti pravni poredak, saglasan svojoj suštini, koji ne zabranjuje pravnim licima da sama sprovode svoju pravdu, da pribegavaju nasilju sopstvenom odlukom radi svog sebičnog interesa. Lično nalazim da je u pojmovnoj ravni ubedljivo izjednačavanje pravnog poretka i miroljubivog poretka, kojim H. Lauterpaht završava svoju knjigu *The function of law in the international community*¹³.

¹² Julius Stone, *Legal control of international conflicts*, London 1954, str. 265.

¹³ H. Lauterpacht, *The function of law in the international community*, Oxford, 1933.

»Možda su obradujući pitanja mesta prava i sudova u međunarodnom društvu međunarodni pravnici su pridali suviše važnosti izdvajanju pravnog izlaganja od bilo koje pacifističke težnje. Ali ako se pacifizam izjednači s upornim nastojanjem na vladavini zakona u međunarodnim odnosima, onda se može pitati da li se pravnik, svestan prave prirode svog zadatka, može nadati ostvarenju takve prirode. Mir nije samo moralni pojam. U izvesnom smislu (mada samo u jednom), pojam mira nije moralno neodređen u meri u kojoj može pretpostavljati žrtvovanje pravde na oltar stabilnosti i bezbednosti. Mir je pre svega pravni postulat. Pravno je to metafora postulata jedinstva zakonskog sistema. Pravna logika vodi neizbežno osudi anarhije i pojedinačne sile po zakonu«.

Mislim zaista da je u nekom smislu mir zakonski postulat, načelo jedinstva zakonskog sistema. Ne zato što ljudski odnosi potčinjeni zakonu nemaju u sebi nasilja, već zato što nose nasilje samo u službi zakona, korišćeno protiv prekršioca zabrana ili po odluci zakonite vlasti.

Moderni pravnici, nadahnuti bilo pozitivističkim idejama, bilo neokantizmom i razlikovanjem činjenice i norme, imaju još više muke da priznaju zakonski poredak u odnosima država kao potpuno pravni. Ako se zakon zaista smatra kao naređenje države, odsustvo neke države iznad međunarodnih subjekata teži brisanju čisto pravne prirode obaveza, kojima bi države bile potčinjene. Kad je reč o čistoj teoriji prava, koja definiše pravni poredak u pogledu nasilja, ona samo potvrđuje stvarnost »pravne zajednice«, koju obrazuje međunarodno pravo, tumačeći ratove i represalije kao akte prinude, predviđene pravilima međunarodnog prava¹⁴.

Od trenutka kad se ratovi i represalije tumače kao sankcije, izazvane nedozvoljenim delanjem, teoretičar čistog prava se zavarava da razvija sistem normi uporediv s nacionalnima, ne spitičući se o nepremostive teškoće. Ali to je, čini mi se, varka, ili bi tako podignuta zgrada, čak i ako je logički zadovoljavajuća, bila suviše daleko od realnog sveta da bi zadržala nekakvo značenje.

Pre svega, tumačenje ratova i represalija kao sankcije u odgovoru na nedozvoljeno delanje je samo pravna fikcija, koja ne odgovara *smislu* koji su ljudi kroz istoriju, vladajući ili vojnici, pripisivali upotrebi sile. Diplomate ili ratnici nikad nisu o sebi mislili kao o pravnim izvršiocima, čija je dužnost da izvršuju odluke sudova. Svakako, prema Kelsenovoj definiciji prava, ne bi bilo međunarodnog prava da nije već postojalo regulisanje nasilja i zakonite sankcije u slučaju da dode do nekog čina, koji je uslov. Ali pretpostavka po kojoj je nasilje među državama ili krivično delo, ili sank-

¹⁴ »Treba priznati da međunarodni pravni poredak ili zajednica koju je obrazovao, nije država zbog jake decentralizacije u meri u kojoj se reč država mora primenjivati samo na pravne poretke i zajednice relativno centralizovane. Ali njegova pravna priroda ili priroda pravne zajednice je izvesna sve dok rat i represalije mogu da se tumače kao čin prinude predviđen pravilima međunarodnog prava, to jest tamo gde je to sankcija nedozvoljenog čina i samo to može biti«. Hans Kelsen, *Théorie générale du droit international public*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, t. XLII, 1932, str. 134.

cija, nije ni očigledna ni dokazana, a sam Kelsen ponekad daje naslutiti da mu je milija ta pretpostavka od pretpostavke zakonitosti bilo kojeg rata iz političkih, a ne naučnih motiva.

Nije to sve. U čistoj teoriji treba ići uzvodno do osnovne norme, koja ni sama nije pravno pravilo već postulat, pokretač celine sistema. A u materiji međunarodnog prava nijedna od osnovnih normi (*Grundnorm*) na koje se poziva nije zadovoljavajuća. Obrazac *pacta sunt servanda* je poseban, on opravdava poštovanje ugovora i dogovora, neophodan je međunarodnom poretku, ali teško da može da mu bude logičko poreklo. Da je umesto proglašavanja da se preuzete obaveze moraju poštovati za osnovnu normu proglašeno da države moraju da se ponašaju po običaju, poštovanje ugovora bilo bi zamenjeno poštovanjem običaja. Ali poštovanje ugovora ima suviše ograničen smisao, dok poštovanje običaja ima suviše neodređen smisao. Koje običaje države treba da poštuju? Pribegavanje sili je deo vekovnog ponašanja država: kako ih osuditi u pravnom sistemu koji bi da bude ishod običaja?

Osim toga, međunarodno pravo nema nikakvu vrhovnu instancu koja bi okvalifikovala činjenice i tumačila norme. Kako to piše jedan jeretički učenik Kelsena¹⁵, »prema tradicionalnoj – i Kelsenovoj – koncepciji, svaka država je nadležna instanca koja slobodno odlučuje u svakom pojedinačnom slučaju bez ikakve pravne mogućnosti kontrole. *Postoji, dakle, veliki broj paralelnih instanci, instanci sposobnih da postavljaju norme, prinuđenih svaki put kad dođe do sukoba da postavljaju norme protivrečne jedne drugima.* Po opštem međunarodnom pravu država je jedina nadležna da odlučuje da li je neka konkretna norma pravno vredna, da li neka činjenica postoji ili ne postoji, da li treba da se kvalifikuje kao rat, intervencija, ili kao nepostojeća... Ako država A donese neku od ovih odluka, ako potvrdi neku normu, ako okvalifikuje neku činjenicu itd., postavlja pravno pravilo, normu koja pripada međunarodnom pravu. Ali država B je takođe nadležna za razradivanje istih pitanja i njena odluka takođe postavlja neku normu. Svaki put kad dođe do međunarodnog sukoba, norma koju postavi država A biće suprotna normi koju postavlja B, inače ne bi bilo sukoba... Funkcionisanje nad-državnog međunarodnog prava je nemoguće, logički isključeno. U tom smislu nad-državno međunarodno pravo je nepostojeće«. Ili, »međunarodno pravo, onakvo kako ga shvata tradicionalna teorija, kao nad-državni poredak koji suvereno vezuje države, ne samo da je nedelotvoran, već je šta više logički nemoguć, jer njegove norme ne obrazuju logički povezan sistem«.

Ako čista teorija prava doživljava neuspeh, zato što ne može da iznese na svetlost dana ishodišnu normu i da zajemči odsustvo protivrečnosti sistema zahvaljujući nekoj vrhunskoj instanci kao tumaču, ostale filozofije prava ne uspevaju ništa bolje u meri u kojoj smatraju da obrazuju obaveznu

silu međunarodnog prava, koja bi bila nametnuta državama. Prihvatimo, sa g. Gurvičem, postojanje činjenica koje bi same po sebi bile normative, postavimo da postoji neko čisto društveno pravo, kao izraz nedržavnih zajednica. Prihvatimo i da je međunarodno pravo – pravo integracije, a ne subordinacije. Ono bitno tek treba uraditi: na šta obavezuje međunarodnu zajednicu čisto i spontano pravo? Gde će pravnik naći dokaz da to »društveno pravo« zabranjuje ili dozvoljava pribegavanje sili? Kad pravnik tvrdi da »treba poslušati volju međunarodne zajednice«, suviše je lako odgovoriti da zajednička volja suverenih država postoji samo u mašti teoretičara.

Najzad, ako teoretičar izabere za polazište države i mnoštvo »suverenih volja«, sveden je na pozivanje pravnih subjekata da pristanu na manje ili više tanane oblike, kao što su samoograničenje¹⁶ ili prećutni pristanak. Takvim teorijama je lako zameriti da ne prevazilaze suverenost država kao polaznu tačku. Obaveza koja ishodi iz samog pristanka nije imperativna. A na čemu se zasniva načelo da pravila duguju svoju važnost jedino pristanku?

Da zaključimo: nijedna teorija međunarodnog prava nikad nije bila zadovoljavajuća, ni po sebi ni u odnosu na stvarnost. Teorija koja je postavljala apsolutizam suverenosti nije logički opravdavala obaveznu prirodu međunarodnog prava. Politički, takva teorija je sužavala vlast zakona i ohrabivala međunarodnu anarhiju. Teorija koja je uspostavljala vlast nad-državnog prava bila je nesposobna da pronade bilo »normativne činjenice«, bilo izvorišnu normu, koje bi bile uporedive s istim činjenicama ili istom normom u okviru unutrašnjeg prava. Šta više, odsustvo vrhunске instance tumačenja i sankcija neodoljive sile ugrožavalo je logičku strogost teorije nekog nad-državnog prava i udaljavalo je od stvarnosti.

Neprestane raspre, vredne primedbe na bilo koju teoriju po sebi ili na njen politički domet objašnjavaju se, čini mi se, dvosmislenom i na neki način protivrečnom prirodom međunarodnog prava i »međunarodnog društva« čiji su izraz. Međunarodno pravo, onakvo kakvo danas postoji, ishodi iz *jus gentium* kakvo je izgrađeno u Evropi naročito od XVI veka. *Jus gentium* je imao u korenu dva vida ili dva značenja: označavao je zajedničke elemente svih nacionalnih zakonodavstava s jedne, i pravila koja su se nametala, ili je trebalo da se nametnu suverenima u njihovim međusobnim vezama, s druge strane. Zajednički elementi svih zakonodavstava smatrali su se *prirodnim*, to jest saglasnim prirodi čoveka ili Božjim zapovestima, ili prosvetčenosti Razuma. A u meri u kojoj je u tom smislu bilo prirodno, pravo se primenjivalo samo po sebi na opštenje suverena, pošto

¹⁶ Pravnici danas rado kvalifikuju kao »apsurdnu« Jelinekovu teoriju samoograničenja. Meni ona izgleda znatno manji apsurd od mnogih modernih teorija. Ona se očigledno ne zasniva na »obaveznoj sili« prava. Ali je jedno uobličavanje istorijsko-socijalne stvarnosti.

¹⁵ Panayis A. Papaligouras, *op. cit.*, str. 174.

nije moglo biti podložno posebnom zakonodavstvu. Odatle potiče odgovarajuća upotreba unutrašnjeg prava, čak i civilnog prava, za probleme koje postavljaju veze suverena, a svaki od njih se smatrao kao jedna vrhunska i nezavisna volja.

Ali ako su te veze pripadale prirodnom pravu, po filozofskom shvaćanju iznad prava posebne države (onoga što mi nazivamo pozitivno pravo), javljale su se takode u analizi kao prirodne i u drugom smislu, bile su »stanje prirode«, koje je prethodilo građanskom stanju, stvorenom potčinjavanjem pojedinačnih volja zakonima poteklim od neke više volje. Teorije *jus gentium* od XVI do XVIII veka bile su pod istovremenim uticajem shvaćanja prirodnog prava (sveopšteg, božanskog ili racionalnog) i prirodnog stanja. U ključnoj tački zakonitosti rata, za obe strane su okolnosti stanja prirode jasno nadvladale zahteve prirodnog prava. Rat je pravedan ako je kazna nekog nedozvoljenog čina, ako mu je cilj da dobije zadovoljenje ili naknadu, ako je odbrambeni protiv agresije, ali pravedan ili nepravedan zakonit je za sve zaraćene, zato što između suverena nema ni suda da kaže ko je u pravu, ni neodoljive sile da to nametne.

Filozofi XVII i XVIII veka, svakako, nisu svi zamišljali isto prirodno stanje. Ako su ljudi miroljubivi, ako teže društvu, pravo važeće za građansko stanje (to jest za veze među suverenima) neće se temeljno razlikovati od prirodnog prava tradicije. Ali nepostojanje civilne situacije, suda i policije, ništa manje ne podrazumeva da suvereni zadržavaju u velikoj meri pravo da u svojim odnosima sami sebi izriču pravdu. Sećamo se slavnog opisa prirodnog stanja u XIII glavi I knjige Levijatana:

»Čak i da nije bilo doba kad pojedinci nisu bili u ratu jedni protiv drugih, istina je da se, u svim vremenima, kraljevi i lica koja raspolazu suverenom vlašću, zbog svoje nezavisnosti i stalne ljubomore, nalaze u stanju i položaju gladijatora: oružje im je upereno, a oči jednih uprte u druge; govorim o njihovim tvrđavama, garnizonima i topovima na granicama njihovih kraljevstava, i o njihovim špijunima, koji stalno vrebaju svoje susede; što je ratni stav«.

Hobs se prilagodava tom prirodnom stanju među državama i zaključuje opis ovoni primedbom: »Ali zato što time čuvaju vredni rad svojih podanika, ne ishodi iz tog stanja beda koju prati sloboda pojedinaca«.

Spinoza, isto tako, u III glavi *Političke rasprave* preuzima ideju da su nezavisni gradovi¹⁷ prirodno neprijatelji kao ljudi u prirodnom stanju (§ 13), da pravo na rat pripada svakom gradu. On ne osuđuje ni lukavstvo ni zlonamernost¹⁸ u odnosima među gradovima. A ne vidi nikakvu pro-

¹⁷ Grad: u širem smislu »ljudske grupe politički organizovane«.

¹⁸ »Svaki od gradova vezan nekim ugovorom zadržava pravo da zadovoljava svoje interese, svaki se prema tome trudi koliko može da se oslobodi straha i da nastavi svoju nezavisnost, a i da spreči drugog da postane moćniji. Ako se, dakle, jedan grad žali da je prevaren nije zakon konfederalne celine taj koga može da krivi, već svoju sopstvenu glupost, svoj spas

tivnečnost između tako zamišljenog prirodnog stanja i »prirodne želje za civilnom državom koja je u ljudima«, a iz toga proizlazi da civilna država ne može nikad potpuno da se raspadne (VI glava, § 1).

Ali čak i oni filozofi koji su zamišljali prirodno stanje sasvim drugačije od Hobsa, priznavali su suštinsku razliku između unutrašnjeg poretka država i međudržavnog poretka. U drugoj raspravi, *O civilnoj vladi*¹⁹, Lok piše:

»Ljudi koji žive zajedno saglasno razumu, bez ikakvog zajedničkog nadređenog na zemlji, koji bi imao vlast da rešava njihove razmirice, to je upravo prirodno stanje. Ali sila, ili odlučna namera da se upotrebi sila protiv drugoga tamo gde nema nikakvog zajedničkog starešine na zemlji kome bi se moglo obratiti za pomoć, to je ratno stanje; odsustvo takve pomoći daje čoveku pravo na rat i protiv agresora, čak i ako je deo društva, čak i ako je u pitanju sugrađanin«.

Stoga Lok pojmovno razdvaja izvršnu vlast od federalne vlasti²⁰. Prvoj je dužnost da obezbedi izvršenje »građanskih zakona društva u okviru svih onih koji ga sačinjavaju«, a drugoj da »obezbedi sigurnost i interes ljudi spolja, u odnosima sa svim onima koji mogu da im učine dobro ili zlo«.

U stvari, dodaje Lok, te se vlasti stapaju i ne može biti drugačije, ali su u suštini različite. Odluke o miru i ratu, lige i savezi »i svi odnosi sa osobama i zajednicama izvan grada, mnogo manje se mogu osloniti na pozitivne zakone, prethodno uspostavljene i još u važnosti, pa moraju obavezno biti poverene opreznosti i mudrosti onih u čijim se rukama nalaze, kako bi doprinele opštem dobru«. Opreznost i mudrost, a ne zakonitost, to treba da su vrline federativne vlasti.

Da li u ovoj tački Lok duguje Hobsu, da li je pod njegovim većim uticajem nego što to hoće da prizna²¹? To je moguće, ali nije izvesno. Pošto se posledice prirodnog stanja – ili ako je milije odsustvo civilne države – nameću čak i onome ko poriče prirodno neprijateljstvo među ljudima, pojedinačno ili kolektivno. Zaista, pošto nema sudije i pošto nema policije, svako treba da je spreman sam da se brani od drugog, lišenog razuma i obzira. Međudržavni poredak, bez vrhovne pravne i faktičke instance, ostavlja odgovornima za svaki komonvelit dužnost da slobodno odlučuje koje su mere neophodne za samoodbranu.

Moderna tendencija da se poriče prirodno pravo, ili bar da se poriče njegova čisto pravna priroda, trebalo je, izgleda, da navede pravnike da podražavajući filozofe XVII veka, naglase prirodno stanje (nepostojanje suda

je poverio drugom nezavisnom gradu, za koga je spas države najviši zakon« (paragraf 14). I još surovije: »ako je neki suveren obećao da će za nekog drugog učiniti bilo šta, a potom okolnosti ili razum izgleda da su pokazali kako je to štetno po opšti spas podanika, dužan je da raskine obavezu koju je uzeo« (paragraf 17).

¹⁹ III glava, paragraf 19.

²⁰ XII glava, paragraf 147.

²¹ Up. Richard Cox, *Locke on war and peace*, Oxford, 1960.

i policije) u kojem žive države, dakle da podvuku razliku između unutrašnjeg prava i međunarodnog prava, čak i da poreknu pravnu prirodu *stricto sensu* onoga što se naziva međunarodnim pravom. U stvari, bar je sve do nedavnog vremena većina stručnjaka za međunarodno pravo razmišljala sasvim drugačije i dovijala se da dokaže kako je međunarodno pravo izvorno pravo na osnovu premisa koje su prividno navodile na suprotni zaključak. Svaka teorija koja polazi od suverenosti država i na ovaj i onaj način vezuje pravo za tu suverenost, lišava međunarodno pravo nekih osobina koje ga čine pravom.

Zato što su stručnjaci za međunarodno pravo često oklevali da iz svojih načela izvuku takvu posledicu i da svedu (ili uzdignu) međunarodno pravo u ravan pozitivne pouke, priznate u »civilizovanim društvima«, ali lišene stroge forme, sistematizacije i strogo obaveznog svojstva samog prava, ja za to vidim bar tri glavna razloga.

Pre svega, međunarodno pravo, kako u teoriji tako i u praksi, obradivali su pravници obrazovani na disciplinama unutrašnjeg prava. Neizbežno je dobijalo sve više pravni oblik. Kako su do 1914. evropske države nameštale svoja sopstvena shvatanja prava, zadržavajući slobodu da odlučuju koje ljudske zajednice zaslužuju da se smatraju državama i prema tome da budu zaštićene *jus gentium*, kako je najzad ekonomski liberalizam ograničavao sferu državnog mešanja i posvećivao privatnu svojinu, bilo bi paradoksalno poricati zakonsko svojstvo međunarodnom pravu, dok ovo nikad nije toliko ličilo na unutrašnje pravo. Kako se pozivati na pozitivnu pouku tekstova i komentara tako vidljivo nadahnutih pravnim duhom?

Uostalom, dobar deo međunarodnog prava, ma kakva bila njegova opšta teorija, zasluživao je da se smatra kao pravo *stricto sensu*: zajedničko korišćenje dobra svih ili nikoga (more), veze država neophodne usled transnacionalnog društva (koje je u doba kapitalizma izgledalo strano državama), povlastice i obaveze građana jedne države uspostavljene u nekoj drugoj, svi ti problemi, nastali usled koegzistencije teritorijalno organizovanih zajednica na istoj planeti, bili su potčinjeni pravilima, stalno izgrađivanim i normalno poštovanim. Pravnici su raspravljali pitanje da li je unutrašnje pravo starije od međunarodnog, ili je obrnuto – ovo nadređeno onom. U stvari, sudovi su skoro uvek zastupali nadređenost nacionalnog prava, ali sve dok su različita zakonodavstva pripadala istoj vrsti i dok su većinu normi međunarodnog prava sudije mogle da smatraju uključenim u unutrašnje pravo, rasprava je manje uznemiravala javnost nego stručnjake²².

Najzad, izgledalo je da su teorija nad-državnog prava i Društvo Naroda posle 1918. prokrčili put kojim će priznata nesavršenost međunarodnog prava biti konačno savladana. Međunarodno pravo, govorilo se, sad je na

²² Up. P. E. Corbett, *Law and society in the relations of States*, New York, Harcourt & Brace, 1951, str. 43.

stupnju takozvanih primitivnih društava, bez vrhovne instance tumačenja prava, bez monopola bezuslovne prinude. Isti onaj napredak koji je u državama izazvao sistem pravosuđa i organizaciju policije doprineće, malo po malo, zakonskom razvoju međudržavnog poretka.

Ništa nije opravdavalo takav optimizam ni u pogledu činjenica, ni u pogledu teorije. U ravni činjenica očigledno je da bi korišćenje sile protiv neke države ličilo na korišćenje sile u okviru države tek onog dana kad nijedna država ne bi više imala materijalnih sredstava da se odupre »međunarodnoj policiji«. U nedostatku toga, policijska akcija, kao što je bio slučaj u Koreji, ne razlikuje se od rata i preti da se ne završi kažnjavanjem krivca, već opreznim kompromisom, ne baš sličnim duhu sankcije.

U oblasti teorije, takozvano primitivno svojstvo međunarodnog prava bilo je utoliko veće otkriće što je u pitanju bilo pravo takozvanih civilizovanih država. A ove, uprkos priznavanju suverenosti zakona, koje su priznavali neki ministri kroz zube, nisu prestale da deluju kao da unapred odbijaju priznavanje vlasti sudova. Potpišu li države ugovor o obaveznoj arbitraži? Odmah hitaju da dodaju kako se arbitraža ne primenjuje na materiju unutrašnjeg prava i da je razgraničenje tih oblasti njihova stvar (što će reći da zadržavaju pravo izbora okolnosti u kojima će obaveza važiti). Tek što su odustale od te prve rezerve, iznose drugu: razlikovanje sporova u nadležnosti sudskog rešavanja, ovog a ne onog suda ili sudiše, od onih koji nisu u nadležnosti. Ovo je razlikovanje, to smo već često pokazivali²³, dvosmisleno. Ali ima bar dva značenja, politički jasna. Države nikad nisu pristale i ne pristaju na obavezu da bezuslovno podnesu nekom arbitru ili sudu pitanja koja smatraju od životnog interesa. Sporovi, koji bi mogli izazvati rat, nazivaju se političkim i samim tim ne spadaju u zakonske postupke. Države isto tako ne prihvataju da se bezuslovno obavežu postojećim pravom, pošto u nekim okolnostima ugovori i konvencije mogu biti, ili izgledati, nepravedni, pa oklevaju da ih povere sudijama, koji uostalom oklevaju da prihvate obavezu da sude po pravdi. Ovo dvostruko odbijanje je izraz volje za samostalnošću, a sadrži element međunarodne anarhije. Osuđivali ga mi ili ne, bilo je i jeste sastavni deo specifičnih odnosa među državama, što logično dovodi do onoga čega se geometrijski duhovi gnušaju: položaju rata u međunarodnom pravu.

Rat nije nezakonit kao što je to revolucija. Može se reći da »pribegavanje ratu nije ni zakonito ni nezakonito; međunarodno pravo je patilo od nekakvog pomračenja u času izbora mir ili rat«²⁴. Ili, na drugom mestu²⁵: »Ono što u unutrašnjem poretku čini "zakonitu revoluciju", u međunarodnom pravu biva kao nekakva zakonita kvazi-transakcija, čije je dejstvo da

²³ H. Lauterpacht, *The function of law in the international community*, Oxford 1953.

²⁴ Julius Stone, *Legal control of international conflicts*, London, 1954.

²⁵ Julius Stone, *Problems confronting sociological enquiries concerning international law*, Académie de droit international. Recueil des cours 1956, t. LXXXIX, Leyde, 1957, p. 133 (73).

putem načela efikasnosti prenese međunarodnu predstavničku moć. Unutrašnji zakonski sistem se razbio, međunarodni zakonski sistem nije: on samo funkcioniše».

Sve dok je rat zakonit ili se toleriše, biće tačno da se »bar u tome međunarodno običajno pravo razlikuje od unutrašnjeg. Ono predviđa sopstveno uništenje delovanjem proste sile sopstvenih podanika. Tolerancija rata, prostor ostavljen ratnim rešenjima, značaj pripisan osvajanju i važnost ugovora nametnutih pobedenima, mogu dovesti do samo jedne države, koja nameće svoju zakonitu vlast svim drugima«²⁶.

4. Međudržavni rat i rat u okviru države

Međudržavne veze se sastoje od društvenih ponašanja: diplomata ili ratnika, izuzev u krajnjim slučajevima kad čovečanstvo zvano »divlje« nije priznato, pa postupa sa svojim neprijateljem kao predmetom koji se koristi po volji, ili životinjom koja se ubija kako se hoće. Diplomatsko-strategijsko ponašanje je društveno i ina dvostruki smisao: računa na reakciju onoga prema kome se usmerava, uvek se trudi da se opravda, čak priznajući važenje vrednosti ili pravila. A videli smo, međunarodno pravo, čak i viših civilizacija, ostaje obeleženo bitnim nesavršenstvom: u nedostatku instance ovlašćene za njegovo tumačenje izloženo je opasnosti da se raspadne na isto toliko sistema koliko ima država koje ga tumače; u nedostatku neodoljive sile u službi zakona svaki subjekt zadržava u stvari pravo da sam deli sebi pravdu. Odakle potiče ta bitna nesavršenost?

U pokušaju da damo odgovor, potrudimo se da razlučimo različite kategorije kojima u osnovi pripadaju sporovi između država. Ostavimo privremeno po strani pojmove metafizičkog prizvuka, kao što je pojam suverenosti. Ograničimo se da na polaznoj tački postavimo neospornu činjenicu da ljudi nisu potčinjeni istim zakonima od jednog do drugog kraja planete. Postoje različiti zakonski sistemi i svaki od njih važi na *delu prostora*, ili za *dato stanovništvo*. Prva kategorija sporova je ishod moguće protivrečnosti *teritorijalnosti* i *nacionalnosti* prava. Kojim obavezama jedna država, u okviru svojih ovlašćenja, sme i može da podvrgne građane druge države, koji žive na njenoj teritoriji? U kojoj meri jedna država može da liši pripadnike druge države njihovih dobara i slobode, primenjujući sopstveno zakonodavstvo, čak i ako time krši običaj prihvaćen kao civilizovan?

Države nisu u vezi samo preko svojih pripadnika koji posećuju druge države, one su u vezi i preko međunarodnog javnog dobra, mora, i sutra možda vazduha iznad jedne granice suverenosti koja još nije određena. Neki vodeni putevi, iako na teritoriji jedne države, u toj su meri neophodni

²⁶ *Ibid.*, str. 132 (72).

V-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

14. “The Main Problems of International Law”, in Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Alfred A. Knopf, New York, Third Edition, 1960, pp. 275-298.

The modern system of international law is the result of the great political transformation that marked the transition from the Middle Ages to the modern period of history. It can be summed up as the transformation of the feudal system into the territorial state. The main characteristic of the latter, distinguishing it from its predecessor, was the assumption by the government of the supreme authority within the territory of the state. The monarch no longer shared authority with the feudal lords within the state territory of which he had been in large measure the nominal rather than the actual head. Nor did he share it with the Church, which throughout the Middle Ages had claimed in certain respects supreme authority within Christendom. When this transformation had been consummated in the sixteenth century, the political world consisted of a number of states that within their respective territories were, legally speaking, completely independent of each other, recognizing no secular authority above themselves. In one word, they were sovereign.

If there was to be at least a certain measure of peace and order in the relations among such entities endowed with supreme authority within their territories and having continuous contact with each other, it was inevitable that certain rules of law should govern these relations. That is to say, there must be certain rules of conduct defined beforehand, whose violation would normally call forth certain sanctions, also defined beforehand as to their nature and the conditions and mode of their application. States must, for instance, know where the frontiers of their territory are on land and on sea. They must know under what conditions they can acquire a valid title to territory either owned by no one at all (as in the case of discovery), or by another state (as in the case of cession or annexation). They must know what authority they have over citizens of other states living on their territory and over their citizens living abroad. When a merchant vessel flying the flag of State A enters a port of State B, what are the rights of State B with regard to that vessel? And what if the vessel is a warship? What are the rights of diplomatic representatives accredited to a foreign government, and what are the rights of the head of the state on foreign soil? What is a state allowed and obligated to do in times of war with respect to combatants, civilians, prisoners, neutrals, on sea and on land? Under what conditions is a treaty between two or more states binding, and under what conditions does it lose its binding force? And if a treaty or another rule of international law is claimed to have been violated, who has the right to ascertain the violation and who has the right to take what kind of enforcement measures and under what conditions? These and many other issues of a similar nature rise of necessity from the relations among sovereign states, and if anarchy and violence are not to be the order of the day, legal rules must determine the mutual rights and obligations in such situations.

A core of rules of international law laying down the rights and duties of states in relation to each other developed in the fifteenth and sixteenth centuries. These rules of international law were securely established in 1648, when the Treaty of Westphalia brought the religious wars to an end and made the territorial state the cornerstone of the modern state system. Hugo Grotius's *On the Law of War and Peace*, published in 1628, is the classic codification of that early system of international law. On its foundation, the eighteenth and, more particularly, the nineteenth and twentieth centuries built an imposing edifice, consisting of thousands of treaties, hundreds of decisions of international tribunals, and innumerable decisions of domestic courts. These treaties and decisions regulate, often in minute detail, the relations between nations arising from the multiplicity and variety of international contacts, which are the result of modern communications, international exchange of goods and services, and the great number of international organizations in which most nations have co-operated for the furtherance of their common interests. Such organizations include the International Red Cross, the International Court of Justice, Specialized Agencies of the United Nations, such as the International Labor Organization (ILO), the World Health Organization (WHO), the United Nations Economic, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), the Universal Postal Union, the International Monetary Fund, and many others.

It is also worth mentioning, in view of a widespread misconception in this respect, that during the four hundred years of its existence international law has in most instances been scrupulously observed. When one of its rules was violated, it was, however, not always enforced and, when action to enforce it was actually taken, it was not always effective. Yet to deny that international law exists at all as a system of binding legal rules flies in the face of all the evidence. This misconception as to the existence of international law is at least in part the result of the disproportionate attention that public opinion has paid in recent times to a small fraction of international law, while neglecting the main body of it. Public opinion has been concerned mainly with such spectacular instruments of international law as the Briand-Kellogg Pact, the Covenant of the League of Nations, and the Charter of the United Nations. These instruments are indeed of doubtful efficacy (that is, they are frequently violated), and sometimes even of doubtful validity (that is, they are often not enforced in case of violation). They are, however, not typical of the traditional rules of international law concerning, for instance, the limits of territorial jurisdiction, the rights of vessels in foreign waters, and the status of diplomatic representatives.

To recognize that international law exists is, however, not tantamount to asserting that it is as effective a legal system as the national legal systems are and that, more particularly, it is effective in regulating

and restraining the struggle for power on the international scene. International law is a primitive type of law resembling the kind of law that prevails in certain preliterate societies, such as the Australian aborigines and the Yurok of northern California.² It is a primitive type of law primarily because it is almost completely decentralized law.

The decentralized nature of international law is the inevitable result of the decentralized structure of international society. Domestic law can be imposed by the group that holds the monopoly of organized force; that is, the officials of the state. It is an essential characteristic of international society, composed of sovereign states, which by definition are the supreme legal authorities within their respective territories, that no such central lawgiving and law-enforcing authority can exist there. International law owes its existence and operation to two factors, both decentralized in character: identical or complimentary interests of individual states and the distribution of power among them. Where there is neither community of interest nor balance of power, there is no international law. Whereas domestic law may originate in, and be enforced by, the arbitrary will of the agencies of the state, international law is overwhelmingly the result of objective social forces.

That the balance of power is such a social force was recognized by one of the foremost modern teachers of international law. Professor Oppenheim calls the balance of power "an indispensable condition of the very existence of International Law."³ "Six morals," he states,

can be said to be deduced from the history of the development of the Law of Nations:

1) The first and principal moral is that a Law of Nations can exist only if there be an equilibrium, a balance of power, between the members of the Family of Nations. If the Powers cannot keep one another in check, no rules of law will have any force, since an over-powerful State will naturally try to act according to discretion and disobey the law. As there is not and never can be a central political authority above the Sovereign States that could enforce the rules of the Law of Nations, a balance of power must prevent any member of the Family of Nations from becoming omnipotent.⁴

The balance of power operates as a decentralizing force only in the form of a general deterrent against violations of international law and in the exceptional cases when a violation of international law calls for a law-enforcement action. On the other hand, identical and complimentary interests as decentralizing agents are continuously at work; they

² See A. R. Radcliffe-Brown, "Primitive Law," *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. IX, pp. 203-4; for literature, see p. 262.

³ L. Oppenheim, *International Law*, 2nd. ed. (London: Longmans, Green, and Company, 1912) Vol. I, p. 193. It is interesting to note that this and the following reference to the balance of power have been eliminated by the editor from the later editions.

⁴ *Ibid.*, p. 80.

Where there is neither community of interest nor balance of power, there is no international law

are the very lifeblood of international law. They exert their decentralizing influence upon three basic functions that any legal system must fulfill: legislation, adjudication, and enforcement.

The Legislative Function in International Law

ITS DECENTRALIZED CHARACTER

IN OUR contemporary domestic societies, the most important rules of law are created by legislators and courts; that is to say, by centralized agencies that create law either for all members of the national community, as do Congress and the Supreme Court of the United States, or for certain regional groups, as do state legislatures, city councils, and regional and local courts. In the international sphere there are but two forces creating law: necessity and mutual consent. International law contains a small number of rules concerning, for instance, the limits of national sovereignty, the interpretation of its own rules, and the like, which are binding upon individual states regardless of their consent; for without these rules there could be no legal order at all or at least no legal order regulating a multiple-state system. Aside from this small number of rules of what one might call common or necessary international law, the main bulk of rules of international law owe their existence to the mutual consent of the individual subjects of international law themselves—the individual nations. Each nation is bound only by those rules of international law to which it has consented.

The main instrumentality by which international law is created is the international treaty. An international treaty creates international law only for those nations which are a party to it. A treaty concluded among the American nations binds only them and no other nation. A treaty concluded between the Soviet Union and Iran has usually no legal effect for any third nation. Hence, the conditions under which the legislative function operates in the field of international law are similar to what would exist on the domestic scene if the legislative function within the United States were to be performed by the individual citizens themselves in the form of private contracts, instead of by legislatures and courts operating under the rule of *stare decisis*; that is, bound by precedents. Instead of a municipal law regulating sewage disposal or zoning in a certain municipality, these issues would be taken care of by a number of private agreements concluded among the residents of the different streets. The municipality, then, would have as many regulations as there are streets. The inevitable result of such a system of legislation would be, on the one hand, lack of legal regulation altogether whenever the unanimous consent of all those concerned was not forthcoming. On the other hand, there would be uncertainty about what the law actually was in a particular case, and there would be contradictions among the different sets of rules regulating the same situations with

regard to different individuals. That is the situation which exists in international law, mitigated only by the relatively small number—about ninety sovereign nations—of subjects that might create international law by concluding treaties among themselves.

From this decentralized character of the legislative function two consequences follow for international law. On the one hand, many matters bearing upon international relations, such as immigration and many aspects of economic policies, are not regulated by international law. The interests of the different nations in these matters are so divergent that they are unable to agree upon legal rules. On the other hand, in those matters with regard to which agreement was possible, insecurity and confusion frequently reign. If one wants to know which rules of international law the United States considers to be binding upon itself, one must consult all the treaties ever concluded by the United States, after determining which are still in force at the moment of investigation. Then one must examine the decisions of international tribunals in cases to which the United States has been a party, and the decisions of American courts applying rules of international law. Finally, one must study the diplomatic documents in which the representatives of the United States in international negotiations have acknowledged certain rules of international law as binding upon the conduct of the United States in international affairs. The sum total of all these rules is what Professor Charles C. Hyde has called *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*.⁵

By a similarly tedious process, the rules of international law recognized by other nations have also been compiled. In order to know the sum total of the rules of international law binding in a particular period of history throughout the world, it would be theoretically necessary to make similar compilations with regard to all nations of the world. If such a task were actually undertaken, its results would show considerable divergencies with regard to general principles as well as particular rules. World-wide compilations in limited fields of international law illustrate this lack of agreement. Many writers refer to continental law in contrast to Anglo-American international law, to the international law of the Americas, and to the Russian conception of international law.⁶

To take as a specific example the breadth of the maritime belt—that is, the question as to how far into the sea the territorial jurisdiction of the adjacent state extends—the rules of international law recognized by different nations in this field differ sharply. While a number of nations adhere to the principle of the three-mile limit, Finland, Norway,

⁵ 2 vols. (Boston: Little, Brown, and Company, 1946).

⁶ On these different conceptions of international law and the literature concerning them, cf. L. Oppenheim and H. Lauterpacht, *International Law*, 8th ed. (London: Longmans, Green and Company, 1955), Vol. I, pp. 48 ff.

and Sweden, over the objections of other states, claim a breadth of four miles for the maritime belt. Italy, Spain, Yugoslavia, and India, for instance, claim six miles. Mexico claims nine miles; Albania, ten; Ecuador, Iceland, Indonesia, the Soviet Union, the United Arab Republic, and others, twelve. Other nations, such as Germany, Belgium, France, and Poland, claim for protective purposes a so-called contiguous zone beyond the territorial waters proper. Other nations, such as Great Britain, while rejecting the claim of these nations to a contiguous zone, recognize that under certain circumstances a nation has the right to extend its jurisdiction beyond the three-mile limit and to submit the merchant vessels of foreign nations to some measure of control.

This lack of precision, resulting from the confusing multitude of unilateral claims, permeates to a greater or lesser degree most branches of the law of nations, by virtue of the decentralized character of the legislative function. Governments, however, are always anxious to shake off the restraining influence that international law might have upon their foreign policies, to use international law instead for the promotion of their national interests, and to evade legal obligations that might be harmful to them. They have used the imprecision of international law as a ready-made tool for furthering their ends. They have done so by advancing unsupported legal claims and by misinterpreting the meaning of generally recognized rules of international law. Thus the lack of precision inherent in the decentralized nature of international law is breeding ever more lack of precision, and the debilitating vice that was present at its birth continues to sap its strength.

Only those branches of international law, generally of a technical or humanitarian nature, which have been codified in general agreements, escape in a certain measure this weakness.⁷ For a codification of international law is in its legal effects the equivalent of a genuine piece of international legislation in that it binds all or virtually all subjects of international law. It is only the requirement of the consent of all those who are to be bound by it—in contrast to the majority rule required by the democratic process of legislation—that sets codification of international law apart from genuine legislation.

INTERPRETATION AND BINDING FORCE

The need to substitute the unanimous consent of all subjects of international law for genuine international legislation gives rise to yet another type of complication peculiar to international law. This is the problem of ascertaining the meaning of the provisions of international treaties, of the rights they confer, of the obligations they impose. In

⁷ Examples are the codifications in the field of communications, such as the General Postal Convention of 1874, the Convention on International Civil Aviation of 1944, and many others, as well as the general international agreements referred to on pages 239 ff., which seek the humanization of warfare.

the domestic sphere, this problem is solved by the legislative bodies themselves, which generally try to make the legal rules they enact as precise as possible; by the courts, which are continually engaged in the task of interpreting the laws by applying them to concrete cases; and by the executive and administrative agencies, which issue orders performing the same function. International legal documents, such as the Charter of the United Nations, as well as many others of a purely technical character, are vague and ambiguous, not by accident or, like the American Constitution, for particular and exceptional reasons, but regularly and of necessity. For such documents, in order to obtain the approval of all subjects of the law, necessary for their acquiring legal force, must take cognizance of all the divergent national interests that will or might be affected by the rules to be enacted. In order to find a common basis on which all those different national interests can meet in harmony, rules of international law embodied in general treaties must often be vague and ambiguous, allowing all the signatories to read the recognition of their own national interests into the legal text agreed upon. If this should happen in the domestic sphere, as it has actually happened to a considerable extent with regard to the Constitution of the United States, some authoritative decision—whether of the Supreme Court as in the United States, or of Parliament as in Great Britain—would give concrete meaning to the vague and ambiguous provisions of the law.

In the international field, it is the subjects of the law themselves that not only legislate for themselves but are also the supreme authority for interpreting and giving concrete meaning to their own legislative enactments. They will naturally interpret and apply the provisions of international law in the light of their particular and divergent conceptions of the national interest. They will naturally marshal them to the support of their particular international policies and will thus destroy whatever restraining power, applicable to all, these rules of international law, despite their vagueness and ambiguity, might have possessed. Mr. Jean Ray well analyzed this situation when he said with regard to the Covenant of the League of Nations: "But the danger is obvious. If the members of the League as individuals have ultimate authority in matters of interpretation, divergent interpretations, all equally authoritative, are going to perpetuate themselves; and when an ambiguous text is being invoked in a conflict between two nations, there will be an impasse."⁸ This has happened time and again in the history of the League of Nations, and the history of the United Nations has given us a number of instances of a similar nature.⁹

⁸ *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (Paris: Sirey, 1930), p. 44.

⁹ In order to remedy this situation, the General Assembly of the United Nations passed in its Second Session, on November 14, 1947, a resolution declaring it to be of paramount importance that the interpretation of the Charter and of the consti-

There is, finally, another difficulty that contributes to the weakness of international law from the legislative point of view, and that is the uncertainty as to whether a certain international treaty, duly signed and ratified, contains actually, in whole or in part, valid rules of international law binding upon the signatories. Such a question could hardly arise with regard to a piece of domestic legislation in the United States. For a federal law has either been passed by Congress and signed by the President in conformity with the constitutional requirements or it has not, and it has either been invalidated by the Supreme Court or it has not. There may be uncertainty as to its constitutionality or interpretation until the Supreme Court has spoken with final authority, but not as to its very existence as a valid rule of law. It is this uncertainty as to the existence of certain fundamental rules, duly signed and ratified by virtually all members of the international community, that shakes the very foundation of international law.

Let us consider the most spectacular example of this type of international law, the Briand-Kellogg Pact of 1929, in which virtually all nations agreed "to renounce war as an instrument of national policy in their relations with one another." Has this agreement been from the beginning a rule of international law binding upon all signatories, or is it merely a statement of moral principle without legal effect? Has the international law of the Nuremberg trials, according to which the preparation for, and the waging of, aggressive war is an international crime, applied the already existing law of the Briand-Kellogg Pact, or has it created international law that did not exist before? ¹ And has it done the one or the other only for the specific cases decided in Nuremberg, or for any similar cases that might occur in the future? Different schools of thought have answered these questions in different ways, and this is not the place to settle the controversy. What is important to note in the context of this discussion is the weakness of a legal system that is incapable of giving a precise answer to so fundamental a question as to whether it forbids collective acts of violence for certain purposes. Thus there is today no way of stating with any degree of authority whether any nation that went to war after 1929 in pursuance of its national policies has violated a rule of international law and is liable before international law for its violation; or whether only those individuals responsible for preparing and starting the Second World War are liable

tutions of the specialized agencies be based on recognized principles of international law. The resolution called specifically upon the agencies of the United Nations to seek advisory opinions from the International Court of Justice on points of law which have arisen in the course of their activities (*United Nations Documents*, A/459). Upon the request of the General Assembly, the Court has rendered a number of advisory opinions concerning the interpretation of the Charter and other international treaties.

¹ Cf. Hans J. Morgenthau, Eric Hula, Moorhouse F. X. Millar, in *America*, Vol. 76, No. 10 (December 7, 1946), pp. 266-8.

in this way; or whether all nations and individuals that will prepare for, and wage, aggressive war in the future will thus be liable.

What about the legal validity of the Convention with Respect to the Laws and Customs of War on Land of 1899 and 1907, and its binding force upon its signatories in the Second World War and in a future war? This convention, which was fairly well observed during the First World War and whose violations were then pointed out regularly, was, as we have seen,² violated regularly and on a mass scale by all belligerents during the Second World War. Have these violations, unprotested and unpunished, put an end to the binding force of this convention, or has the convention survived the Second World War as a legal instrument that can be invoked, enforced, and made the standard of action in a future war? And what about similar questions with respect to the rules of maritime warfare which were also generally violated in the Second World War with hardly an attempt at enforcement being made? The Axis sank enemy ships indiscriminately and without warning, as did the Allies, and both sides bombed civilians, justifying these violations of the rules of war with military necessity. If rules of international law are consistently violated and the violations are accepted as a matter of course by all subjects of the law—if, therefore, the legal rules are treated by those who ought to enforce them as though they did not exist—the question arises: Do they still exist as binding legal rules? No precise answer can be given to these questions at the moment. But, in view of the probable development of the technology of war and of international morality, the odds are against survival of these rules.

In 1936, the League of Nations sanctions against Italy failed, and in the following years the wholesale violations of the most important provisions of the Covenant were treated with indifference by all governments concerned. Then similar questions were raised with respect to the Covenant of the League of Nations as a whole and to certain of its provisions. Governments acted as though those provisions had lost their binding force, but did they actually lose it, or did their legal validity survive the crisis of the late thirties and of the Second World War to expire only with the formal dissolution of the League in 1946? No unequivocal and precise answer to these questions was forthcoming when they were first raised, nor is there an answer now. There can be little doubt that the transformation of the United Nations from what the Charter intended it to be into something quite different, with the concomitant disregard of legal rules, will confront the observer with similar questions and that his answers can only be uncertain, ambiguous, and tentative. The deficient character of the answers to so important and fundamental questions is again the measure of the deficiency of international law from the legislative point of view.

² See pages 241 ff.

The Judicial Function in International Law

DESPITE THESE deficiencies resulting from the decentralized character of the legislative function, a legal system might still be capable of holding in check the power aspirations of its subjects if there existed judicial agencies that could speak with authority whenever a dissension occurred with regard to the existence or the import of a legal rule. Thus the ambiguities and generalities of the American Constitution have been made largely innocuous through the compulsory jurisdiction of the Supreme Court in matters of constitutional interpretation. More particularly, the English common law has been given certainty and precision primarily by the decisions of courts, and to only a small extent by formal legislative enactments. A hierarchy of judicial agencies performs in all developed legal systems the task of determining authoritatively and with finality the rights and duties of the subjects of the law.

If an individual citizen of the United States maintains against another American citizen that a federal statute does not apply to him either because of constitutional defects or in view of the meaning of the statute itself, either citizen can under certain procedural conditions submit his claim for an authoritative decision of the issue to a federal court. The jurisdiction of the court is established when the claim is made by either party; it is not dependent upon the consent of the other party. In other words, an American citizen can summon another citizen before a court of law to have their legal relations authoritatively determined, and is thus able to establish the jurisdiction of the court by his own unilateral action. The party that is dissatisfied with the decision can appeal to a higher court, until, as the court of last resort, the Supreme Court will say with finality what the law is in the case. That decision has, by virtue of the rule of *stare decisis*, the quality of a legislative action in that it creates law not only between the parties and with respect to the particular case, but with regard to all future persons and situations to which the rationale of the decision applies.

International law is deficient in all three fundamentals of an efficient judicial system: compulsory jurisdiction, hierarchy of judicial decisions, and the application of the rule of *stare decisis* at least to the decisions of the highest court.

COMPULSORY JURISDICTION

The sole source for the jurisdiction of international courts is the will of the states submitting disputes for adjudication. It is axiomatic in international law that no state can be compelled against its will to submit a dispute with another state to an international tribunal. In other words, no international court can take jurisdiction over international disputes without the consent of the states concerned. "It is well established in international law," the Permanent Court of International Justice said in the

Eastern Carelia Case, "that no state can, without its consent, be compelled to submit its disputes with other states either to mediation or to arbitration, or to any other kind of pacific settlement. Such consent can be given once and for all in the form of an obligation freely undertaken, but it can, on the contrary, also be given in a special case apart from any existing obligation."³

In the case of so-called isolated arbitration⁴—that is, when the parties agree to submit one individual dispute, after it has occurred, to the jurisdiction of an international tribunal—this principle manifests itself simply in the requirement of a contractual obligation between the parties establishing the jurisdiction of the court. Thus, when the United States and Great Britain were unable to settle the Alabama claims growing out of the Civil War by diplomatic negotiations, they agreed in a treaty to submit the dispute to an international tribunal. After the tribunal had rendered its judgment in this particular case, it disbanded; for its jurisdiction, derived from the treaty between the United States and Great Britain, was exhausted with the decision of this single case. If another dispute arose between the United States and Great Britain to be settled by international adjudication, another treaty would have to be concluded, and a similar procedure followed. If no agreement could be reached between the parties as to the definition of the dispute, the composition and the procedure of the tribunal, and the legal rules to be applied, no judicial settlement would be possible.

In the case of so-called institutional arbitration—that is, when a whole class of disputes (for example, those of a legal character or those arising from a peace or commercial treaty) are submitted in advance of their occurrence to international adjudication by a general agreement—the consent of the parties is generally required for two different stages in the proceedings. First, it is required for the general agreement to submit certain classes of disputes to the jurisdiction of an international court. Second, it is required for the particular agreement—concluded after a particular dispute has arisen—in which the parties declare that this particular dispute belongs to the class for which the general agreement provides international adjudication. When, for instance, an arbitration treaty between two nations provides that all legal disputes arising between them in the future shall be submitted to an international tribunal, neither state has as a rule the right to establish the jurisdiction of the court unilaterally, by simply submitting a particular legal dispute for adjudication. A special agreement relative to this particular dispute is necessary to establish the jurisdiction of the court.

³ P. C. I. J. Series B, No. 5, p. 27.

⁴ We are using the terms "arbitration" and "adjudication" indiscriminately. While the former term is being used primarily for the judicial agencies that, prior to the establishment of the Permanent Court of International Justice, were created by bilateral agreements, the term "adjudication" is now generally used for all judicial agencies of an international character, regardless of the mode of their establishment.

The care with which states generally guard the contractual character of the jurisdiction of international courts is illustrated by Sir H. Lauterpacht:

... the majority of the judgments given by the Permanent Court of International Justice has been concerned with so-called "pleas to the jurisdiction," i.e., with the refusal of one party, supported by a rigid and ingenious interpretation of relevant arbitration agreements, to accord to the other party the right, which Hobbes regarded as elementary even in a state of nature, of impartial adjudication. This has been done, as a rule, not for the reason that another international agency was competent to decide the issue, but on the ground that the state in question was not bound by any commitment to have recourse to judicial settlement.

The author adds that "even when the elementary duty of submission to adjudication is accepted [that is, in a general agreement], it is in practice often attended by elaborate reservations which reduce it to a mere formula devoid of any legal obligation."⁵

The Optional Clause

It is obvious that under such circumstances it is hardly possible to speak of a general obligation on the part of nations to submit disputes to judicial settlement in advance of their occurrence. The requirement of a special agreement concerning the particular dispute to be adjudicated and the qualification of the general agreement by reservations virtually preclude compulsory litigation. They allow a nation to preserve its freedom of action in all stages of the preliminary proceedings if it so wishes. It is for the purpose of assimilating the international judicial function, at least with regard to certain classes of disputes, to the strict compulsion of domestic litigation that Article 36 of the Statute of the Permanent Court of International Justice has created the so-called "optional clause." This ingenious device is incorporated without change in Article 36 of the Statute of the new International Court of Justice. The provision gives the signatories of the Statute the opportunity to "recognize as compulsory *ipso facto* and without special agreement, in relation to any other state accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court in all legal disputes."

Under the regime of the old Court the clause was binding, at one time or another, for close to fifty states. Under the new Statute the number of signatories by the end of 1959 amounted to thirty-nine. Very few nations, however, have signed without reservations.

The declaration of the United States of August 14, 1946, accepting the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice is the

⁵ H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community* (Oxford: The Clarendon Press, 1933), p. 427. (Reprinted by permission of the publisher.)

prototype of an acceptance so weakened by far-reaching reservations as to reduce the strict legal obligation to the vanishing point. According to its terms:

. . . this declaration shall not apply to

a. disputes the solution of which the parties shall entrust to other tribunals by virtue of agreements already in existence or which may be concluded in the future; or

b. disputes with regard to matters which are essentially within the domestic jurisdiction of the United States of America as determined by the United States of America; or

c. disputes arising under a multilateral treaty, unless (1) all parties to the treaty affected by the decision are also parties to the case before the Court, or (2) the United States of America specially agrees to jurisdiction. . . .⁶

While reservation *a.* is of minor importance, it is hard to visualize an international dispute that might not be interpreted so as to be covered by either reservation *b.* or *c.* There are few matters liable to become the object of an international dispute on which the domestic jurisdiction of the countries concerned would not have some bearing. Does a trade agreement concluded between the United States and a foreign country remove the subjects that it regulates from the category of matters that are "essentially within the domestic jurisdiction of the United States"? What about international treaties concerning immigration, foreign loans, limitation of armaments? Matters thus dealt with by international law are surely no longer "exclusively" within the domestic jurisdiction of the United States. But when do they cease to be "essentially" within that jurisdiction? Obviously, when the United States is no longer interested in preserving its freedom from judicial control with regard to such matters. Since what is and what is not "essentially" within the domestic jurisdiction of the United States is thus a matter of political opinion and since according to reservation *b.* the opinion of the United States will decide this issue without appeal, the United States will be able, if it so wishes, by virtue of reservation *b.* alone to exclude from the jurisdiction of the Court most disputes to which it might be a party. Even if the opinion of the United States in this respect were clearly arbitrary and without factual foundation, the terms of the declaration make the United States the final judge in the matter.

Reservation *c.* takes care of whatever reservation *b.* might have left to the compulsory jurisdiction of the Court. In modern times many of the more important international treaties, especially in view of their bearing on international politics, are multilateral, such as the Pan-American Treaties, the Charter of the United Nations, and the peace treaties terminating the Second World War. Considering the limited number of

⁶ Document United States/International Court of Justice/5, *Department of State Bulletin*, Vol. 15, No. 375 (September 8, 1946), p. 452.

adherences to the optional clause and considering the possibilities of evasion with the aid of reservations, it is not likely that in the case of a dispute arising under such a treaty all the signatories of the treaty, numbering often more than a score or two of states, can simultaneously be made parties before the Court. The United States, then, is likely to retain its freedom of action in most cases where its acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court with regard to multilateral treaties is involved.

Thus, in the end, the development of compulsory jurisdiction under the optional clause reverts to where it started from: the preservation, in a large measure and for the most important disputes, of national freedom of action with regard to the jurisdiction of international courts. The legal instrumentalities designed to preserve that freedom have become more refined under the regime of the optional clause. Instead of frankly exempting from adjudication the most important classes of disputes, they now serve primarily the purpose of smoothing over and concealing the contrast between verbal adherence to compulsory jurisdiction and actual unwillingness to accept it. It is, therefore, not surprising that the Permanent Court of International Justice was in the main concerned, not with the limitation of the struggle for power on the international scene, but with the preliminary question of whether the parties were at all under obligation to submit the case to the jurisdiction of the Court. Only once did the Permanent Court of International Justice have to face squarely the problem of limiting a state's aspirations for power. That was in the case of the German-Austrian Customs Union of 1931,⁷ and there the jurisdiction of the Court was founded not upon an agreement freely entered into by the parties but upon Article 14 of the Covenant of the League of Nations, authorizing the Council of the League to request advisory opinions from the Court. It is also worthy of note that, although the community of nations since the end of the Second World War has been rent apart by many disputes of different kinds, the International Court of Justice has decided no more than fifteen cases during the first fourteen years of its existence.

All theoretical and practical considerations point to the conclusion that the optional clause has left the substance of the problem of compulsory jurisdiction where it found it. In the field of adjudication only slightly less than in the field of legislation, it is still the will of the individual nations that is decisive in all stages of the proceedings. Hence, international adjudication is unable to impose effective restraints upon the struggle for power on the international scene. Loose and ambiguous formulations of the general duty to submit to litigation and, in particular, a great variety of indefinite and sweeping reservations protect all states against the risk of having to submit any specific dispute to inter-

⁷ P. C. I. J. Series A/B, No. 41.

national litigation against their will. Hence, with regard at least to compulsory jurisdiction over important disputes, the decentralization of the judicial function is complete, barely disguised by legal formulae that, in turn, are rendered meaningless by reservations. As Secretary-General Hammarskjöld put it in his Report of 1957: ". . . I cannot fail to express my own concern over the possibility that the present trend, if not soon halted, may render the whole system of compulsory jurisdiction virtually illusory."

INTERNATIONAL COURTS

Since no legal system can be effective in limiting the activities of its subjects without compulsory jurisdiction over their disputes, the two other fundamental problems of adjudication—the organization of the judicial agencies and the effects of their decisions—are of subordinate importance. The establishment of the Permanent Court of International Justice and of its successor, the International Court of Justice, marks an important step, perhaps the most important of all, toward the centralization of functions in the field of international law. Up to the establishment of the Permanent Court in 1920, judicial organization in the international sphere was completely decentralized. That is to say, whenever two states agreed upon the judicial settlement of a specific dispute, they also agreed upon a particular person, such as the Pope, a prince, a famous international lawyer, or a group of persons to function as a tribunal for the decision of this particular case. With the settlement of this dispute, the judicial function of this tribunal was automatically at an end. The judicial settlement of another dispute required the establishment of another tribunal. The Tribunal of Geneva which in 1871 decided the Alabama case referred to above⁸ illustrates this situation.

The Hague Conventions for the Pacific Settlement of International Disputes in 1899 and 1907 tried to overcome this decentralization of the judicial organization by creating the so-called Permanent Court of Arbitration. The latter consists only of a panel of some 120 judges appointed by the different signatories to the convention. From this panel the parties to a specific dispute can select the members of a tribunal to be constituted for the adjudication of this specific dispute. It might, therefore, well be said that this institution is neither permanent nor a court. The so-called Court does not exist as a body; as such it does not fulfill judicial or any other functions. It is actually nothing more than a list of individuals "of recognized competence in questions of International Law, enjoying the highest moral reputation."⁹ It facilitates the selection of judges for one of the special tribunals to be organized for the adjudication of a specific dispute. The so-called Permanent Court of Arbitration has never decided a case; only individual members of the panel

⁸ See page 286.

⁹ Article 44 of the Convention.

have. It perpetuates the decentralization of judicial organization in the international field, while at the same time recognizing in the pretense of its name the need for a centralized judicial authority."

The main stumbling block for the establishment of a really permanent international court was the composition of the court. Nations were as anxious to preserve their freedom of action with respect to the selection of judges for each specific case as they were anxious to preserve their freedom of action with regard to the submission of each specific dispute to adjudication. More particularly, nations were reluctant to allow a dispute to be decided by an international tribunal of which neither one of their nationals nor a representative of their point of view was a member. No permanent international court with jurisdiction over more than a limited number of nations could meet the letter of such a requirement; for the number of nations subject to the jurisdiction of a world court would of necessity exceed the number of judges. The small nations, especially, feared that under these conditions most of them would be permanently deprived of representation in such a court, which might thus easily become an instrument of the great powers.

The Statute of the Permanent Court of International Justice and of its successor has solved this problem. The Court is composed of fifteen members, no two of whom may be nationals of the same state (Article 3). On the other hand, "The electors shall bear in mind . . . that in the body as a whole the representation of the main forms of civilization and of the principal legal systems of the world should be assured" (Article 19). The members of the Court are nominated and elected through a number of ingenious devices designed to insure high professional standards as well as compliance with the requirement of Article 19 of the Statute. The nominations are made by the members of the Permanent Court of Arbitration, organized into national groups, or by national groups appointed by their respective governments (Articles 4, 5, 6). The election is by absolute majority of the votes of the General Assembly and the Security Council of the United Nations, each body voting independently of the other (Articles 8–12). Article 31 of the Statute makes the additional concession of providing for special national judges who may be chosen by parties whose nationality is not represented among the members of the Court.

This Court, a truly centralized judicial agency, fulfills through its very existence two important functions for the international community. On the one hand, the Court, through being established in permanence and regardless of any dispute awaiting adjudication, is always available to nations that want to settle their differences by means of adjudication. Whatever else may stand in the way of a judicial settlement of their disputes, the problems of establishing a tribunal, selecting its members, providing for its procedure and substantive law have been solved for them once and for all by the Statute of the Court. The difficulties to

which these problems, to be solved anew for each individual case of adjudication, may have given rise before 1920 no longer stand in the way of effective administration of international justice.

The International Court of Justice, whose members are elected for a period of nine years and may be re-elected, provides for continuity in the performance of its judicial task. This quality is necessarily absent in a tribunal convened for the settlement of a specific dispute and terminating its existence with the rendering of the judgment. A court whose membership is bound to remain approximately identical for many years—the judges being elected for nine-year terms—cannot fail to develop a tradition of its own which it transmits to its successive members and upon the continuance of which the prospective parties can rely. This element of calculability and stability which is thus introduced into the operations of an international tribunal is in sharp contrast to the haphazard proceedings typical of the arbitration courts before the First World War. It surrounds the Court with an atmosphere of confidence which is something quite novel in the annals of international relations.

THE EFFECT OF JUDICIAL DECISIONS

This stability and calculability are the psychological result of a permanent organization rather than the legal effect of the judicial operations of the Court. Indeed, concerning the legal effect of the judicial decisions of the Court, the Statute pays tribute to the principle of decentralization by providing in Article 59 that "the decision of the Court has no binding force except between the parties and in respect of that particular case." Although the social fact of the continuing operation of the same persons within one organization is conducive to the development of uniformity and of a tradition in the jurisprudence of the Court, the latter is under no legal duty, as the Anglo-American courts are, to follow the rule of *stare decisis* and to justify its decisions in the light of precedent. Nevertheless, because of the social pressure for uniformity discussed above, the jurisprudence of the Court during the first three decades of its existence would hardly have been different if the Court actually had been bound by the rule of *stare decisis*. Nevertheless, the Court was and remains free to disregard its previous decisions should it so choose. Situations may arise where a court bound by the rule of *stare decisis* would hesitate to disregard its previous decisions, while the International Court of Justice might not.

This element of uncertainty within the jurisprudence of the International Court of Justice itself is, however, small in comparison with the one that, by virtue of Article 59 of the Statute, affects the relations between the jurisprudence of the Court and the many and heterogeneous other judicial agencies operating in the international field. The strength of the national systems of adjudication as a means of putting effective restraints upon the actions of the individual citizens derives in large part

from the hierarchical nature of that system. Whatever act the individual citizen may perform, a court stands ready to say whether or not the act meets the requirements of the law. When these courts have spoken, a higher court can be appealed to in order to approve or disapprove the decision of the lower court. And, finally, a supreme court will state with ultimate authority the law in the case. Since all these courts operate under the rule of *stare decisis*, their decisions are logically consistent with each other not only within the same court but also within the whole system of courts. The hierarchical character of their relations guarantees the uniformity of the decisions throughout the system.¹ The combination of hierarchical organization and of the rule of *stare decisis*, then, produces one system of jurisprudence throughout the judicial system, one body of coherent law ever ready to go into action at the request of whoever claims the protection of the law.

Nothing in the international sphere even remotely resembles this situation. The International Court of Justice is the one court that has potentially world-wide jurisdiction. But the multitude of other courts, created by special treaties for particular parties, for special types of disputes, or for specific single cases, have no legal connection at all either with each other or with the International Court of Justice. The International Court of Justice is in no sense a supreme court of the world which may decide, with final authority, appeals from the decisions of other international tribunals. It is but one international court among many others, outstanding through the permanency of its organization, the potential reach of its jurisdiction, and the generally high legal quality of its decisions. Yet in no sense is it hierarchically superimposed upon the other international courts. The decisions of the International Court of Justice may, by virtue of their professional excellence, put their imprint upon the decisions of other international courts. But, since they are not bound by the rule of *stare decisis*, other international courts are no more under the legal obligation to make their decisions consistent with the decisions of the International Court of Justice than they are to make their own decisions consistent with each other. Here again, decentralization is the earmark of the judicial function.

The Enforcement of International Law

ITS DECENTRALIZED CHARACTER

WHAT FOR the legislative and judicial functions required elaborate proof is clear for all to see in the case of the executive function: its complete

¹ This is true only ideally; it suffers exceptions in the actual operation of the domestic judicial systems. In the federal judicial system, for example, logical consistency of the decisions of the different federal courts is assured only in so far as the Supreme Court has and takes jurisdiction as the highest court of appeals. Where, either by law or because the Supreme Court refuses to hear an appeal, the several Circuit Courts of Appeals decide similar cases without recourse to a higher tribunal,

and unqualified decentralization. International law does not even provide for agencies and instrumentalities for the purpose of its enforcement apart from the agencies and instrumentalities of the national governments. Professor Brierly describes the situation thus:

The international system has no central organ for the enforcement of international legal rights as such, and the creation of any such general scheme of sanctions is for the present a very distant prospect. . . . This absence of an executive power means that each state remains free . . . to take such action as it thinks fit to enforce its own rights. This does not mean that international law has no sanction, if that word is used in its proper sense of means for securing the observance of the law; but it is true that the sanctions which it possesses are not systematic or centrally directed, and that accordingly they are precarious in their operation. This lack of system is obviously unsatisfactory, particularly to those states which are less able than others to assert their own rights effectively.²

In the same sense in which the individual nation is its own legislator and the creator of its own tribunals and of their jurisdiction, it is also its own sheriff and policeman. When individual A violates the rights of individual B within the national community, the law-enforcement agencies of this state will intervene and protect B against A and compel A to give B satisfaction according to the law. Nothing of the kind exists in the international sphere. If State A violates the rights of State B, no enforcement agency will come to the support of B. B has the right to help itself if it can; that is to say, if it is strong enough in comparison with A to meet the infringement of its rights with enforcement actions of its own. Only under very exceptional and narrow conditions, in the forms of self-help and self-defense, does domestic law give the victim of a violation of the law the right to take the law into his own hands and enforce it against the violator. What is a narrowly circumscribed exception in domestic law is the principle of law enforcement in international law. According to this principle, the victim, and nobody but the victim, of a violation of the law has the *right* to enforce the law against the violator. Nobody at all has the *obligation* to enforce it.

There can be no more primitive and no weaker system of law enforcement than this; for it delivers the enforcement of the law to the vicissitudes of the distribution of power between the violator of the law and the victim of the violation. It makes it easy for the strong both to violate the law and to enforce it, and consequently puts the rights of the weak in jeopardy. A great power can violate the rights of a small nation

the legal rules applied by them to similar cases may, and frequently do, differ from each other. To this extent, then, there exists within the federal judicial system an exceptional situation that is rather normal in the realm of international adjudication.

² *The Law of Nations*, pp. 92, 93. (Reprinted by permission of The Clarendon Press, Oxford.)

without having to fear effective sanctions on the latter's part. It can afford to proceed against the small nation with measures of enforcement under the pretext of a violation of its rights, regardless of whether the alleged infraction of international law has actually occurred or whether its seriousness justifies the severity of the measures taken.

The small nation must look for the protection of its rights to the assistance of powerful friends; only thus can it hope to oppose with a chance of success an attempt to violate its rights. Whether such assistance will be forthcoming is a matter not of international law but of the national interest as conceived by the individual nations, which must decide whether or not to come to the support of the weak member of the international community. In other words, whether or not an attempt will be made to enforce international law and whether or not the attempt will be successful do not depend primarily upon legal considerations and the disinterested operation of law-enforcing mechanisms. Both attempt and success depend upon political considerations and the actual distribution of power in a particular case. The protection of the rights of a weak nation that is threatened by a strong one is then determined by the balance of power as it operates in that particular situation. Thus the rights of Belgium were safeguarded in 1914 against their violation by Germany, for it so happened that the protection of those rights seemed to be required by the national interests of powerful neighbors. Similarly, when in 1950 South Korea was attacked by North Korea, their concern with the maintenance of the balance of power in the Far East and of territorial stability throughout Asia prompted the United States and some of its allies, such as France and Great Britain, to come to the aid of South Korea. On the other hand, the rights of Colombia, when the United States supported the revolution in 1903 which led to the establishment of the Republic of Panama, and the rights of Finland, when attacked by the Soviet Union in 1939, were violated either with impunity or, as in the case of Finland, without the intervention of effective sanctions. There was no balance of power which could have protected these nations.

It must be pointed out, however, that the actual situation is much less dismal than the foregoing analysis might suggest. The great majority of the rules of international law are generally observed by all nations without actual compulsion, for it is generally in the interest of all nations concerned to honor their obligations under international law. A nation will hesitate to infringe upon the rights of foreign diplomats residing in its capital; for it has an interest, identical with the interests of all other nations, in the universal observance of the rules of international law which extend their protection to its own diplomatic representatives in foreign capitals as well as to the foreign diplomats in its own capital. A nation will likewise be reluctant to disregard its obligations under a commercial treaty, since the benefits that it expects from the execution of the treaty by the other contracting parties are complementary to

those anticipated by the latter. It may thus stand to lose more than it would gain by not fulfilling its part of the bargain. This is particularly so in the long run, since a nation that has the reputation of reneging on its commercial obligations will find it hard to conclude commercial treaties beneficial to itself.

Most rules of international law formulate in legal terms such identical or complementary interests. It is for this reason that they generally enforce themselves, as it were, and that there is generally no need for a specific enforcement action. In most cases in which such rules of international law are actually violated despite the underlying community of interests, satisfaction is given to the wronged party either voluntarily or in consequence of adjudication. And it is worthy of note that of the thousands of such judicial decisions which have been rendered in the last century and a half, voluntary execution was refused by the losing party in fewer than ten cases.

Thus the great majority of rules of international law are generally unaffected by the weakness of its system of enforcement, for voluntary compliance prevents the problem of enforcement from arising altogether. The problem of enforcement becomes acute, however, in that minority of important and generally spectacular cases, particularly important in the context of our discussion, in which compliance with international law and its enforcement have a direct bearing upon the relative power of the nations concerned. In those cases, as we have seen, considerations of power rather than of law determine compliance and enforcement. Two attempts have been made to remedy this situation and to give the executive function in international law at least a semblance of objectivity and centralization. Both attempts have failed, and for the same reason. One attempt, in the form of treaties of guaranty, can be traced to the beginning of the modern state system; the other, collective security, was first undertaken by the Covenant of the League of Nations.

TREATIES OF GUARANTY

Taught by sad experience that the sacred and inviolable duty of fidelity to treaties is not always a safe assurance that they will be observed, men have sought to obtain securities against perfidy, means for enforcing observance independently of the good faith of the contracting parties. A guaranty is one of these means. When those who conclude a treaty of peace, or any other treaty, are not absolutely confident of its observance, they ask to have it guaranteed by a powerful sovereign. The guarantor promises to uphold the terms of the treaty and to procure their observance. As he may find himself obliged to use force, if either of the contracting parties should try to avoid the fulfillment of its promises, the position of guarantor is one which no sovereign will assume lightly or without good reasons. Princes seldom do so unless they have

an indirect interest in the observance of the treaty or are induced by motives of friendship.³ This statement by Vattel, the greatest eighteenth-century authority on international law, defines well the motives and the legal content of treaties of guaranty, and does not fail to allude to their problematical nature as substitutes for a truly centralized organization of international law enforcement.

The simplest type of a treaty of guaranty is exemplified by what is generally considered to be the earliest such treaty in modern history: the Treaty of Blois of 1505 between France and Aragon, guaranteed by England. This guarantee signified that England took upon itself the legal obligation to perform the task of the policeman with regard to the execution of this treaty, promising to see that both parties remained faithful to it.

A more advanced type of international guarantee is to be found, for instance, in the guaranty of the territorial integrity of Turkey by the signatories of the Treaty of Paris of 1856 and of the Treaty of Berlin of 1878, and in the guaranty of the neutrality of Belgium and Luxembourg by the signatories of the treaties of 1831 and 1839, and 1867, respectively. In the Treaty of Mutual Guarantee of October 16, 1925, which forms part of the so-called Locarno Pact, Great Britain, Belgium, France, Germany, and Italy "collectively and severally guarantee . . . the maintenance of the *status quo* resulting from the frontiers between Germany and Belgium, and between Germany and France, and the inviolability of the said frontiers." In this type of treaty of guaranty not one but a group of nations—generally most, if not all of the great powers—pledge themselves, either severally or collectively, to enforce the legal provisions they have guaranteed against any violator, regardless of who he is.

In order to be able to fulfill their function as a substitute for centralized executive agencies, both types of treaties must meet two prerequisites: they must be effective in their execution, and the execution must be automatic. The effectiveness of the execution, however, is again a function of the balance of power; that is to say, it depends upon the distribution of power between the guarantor nations and the lawbreaker. The distribution of power may favor the guarantor nations, especially in the case of collective guaranty, but not necessarily so. Particularly under modern conditions of warfare, situations can easily be visualized in which one lawbreaking great power will be able to withstand the united pressure of a great number of law-abiding guarantor nations.

Yet it is the uncertainty in applying the guaranty that vitiates its effectiveness altogether. One of the authoritative textbooks of international law has aptly pointed to the many loopholes through which a guarantor is able to evade the execution of the treaty without violating it. We read in Oppenheim-Lauterpacht:

³ Emmerich de Vattel, *The Law of Nations* (Washington: Carnegie Institution, 1916), Book II, § 235, p. 193.

But the duty of the guarantors to render . . . the promised assistance to the guaranteed State depends upon many conditions and circumstances. Thus, first, the guaranteed State must request the guarantor to render assistance. Thus, secondly, the guarantor must at the critical time be able to render the required assistance. When, for instance, its hands are tied through waging war against a third State, or when it is so weak through internal troubles or other factors that its interference would expose it to serious danger, it is not bound to fulfil the request for assistance. So too, when the guaranteed State has not complied with previous advice given by the guarantor as to the line of its behaviour, it is not the guarantor's duty to render assistance.⁴

In other words, the obligation to guarantee compliance with international law through enforcement actions is no more stringent—and, if possible, rather less so—than the obligation to submit disputes to adjudication by an international court. In both cases the obligation is rendered virtually valueless by qualifications, reservations, and exceptions, covering all possible contingencies. Treaties of guaranty leave the executive function in the international field, for all practical purposes, as decentralized as it would be without them.

COLLECTIVE SECURITY

Collective security is the most far-reaching attempt on record to overcome the deficiencies of a completely decentralized system of law enforcement. While traditional international law leaves the enforcement of its rules to the injured nation, collective security envisages the enforcement of the rules of international law by all the members of the community of nations, whether or not they have suffered injury in the particular case. The prospective lawbreaker, then, must always expect to face a common front of all nations, automatically taking collective action in defense of international law. As an ideal, collective security is without flaws; it presents indeed the ideal solution of the problem of law enforcement in a community of sovereign nations. But the two attempts that have been made to put the idea of collective security into practice—Article 16 of the Covenant of the League of Nations and Chapter VII of the Charter of the United Nations—fall far short of the ideal. In turn, the actual practice of the members of these two organizations has fallen far short of the collective measures authorized by these two documents.

Article 16 of the Covenant of the League of Nations

While the Covenant of the League of Nations today has only historic interest, the first three paragraphs of its Article 16⁵ remain the

⁴ *International Law*, Vol. I, p. 966. (Reprinted by permission of Longmans, Green & Co., Inc.)

⁵ Article 16 of the Covenant of the League of Nations reads:

1. Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall *ipso facto* be deemed to have committed an act

V-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):
МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНА ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА

15. Susan Strange, “Who Governs? Networks of Power in World Society”, *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, Special Issue, 1994, pp. 5-17.

WHO GOVERNS? NETWORKS OF POWER IN WORLD SOCIETY

SUSAN STRANGE

I recently heard Professor Kenneth Waltz lecture in London on the international order after the end of the Cold War. I found the experience rather depressing. According to Professor Waltz, the problematic for world society was still the preservation of peace between the great powers. All that had happened in the last three quarters of a century was that, with the collapse of the Soviet empire at the end of the 1980s, we were back, more or less, where we were in, say, 1910. The 20th century had come full circle, back to an unstable, multipolar world order. In place of the bipolar balance between the two superpowers and their respective alliances, there were four or five great powers—the United States, Europe, Japan, China and possibly a revived Russia—just as before 1914 there had been Germany, France, Russia, Britain, and, possibly, the weakening Austrian and Ottoman empires.

I propose in this paper to contest this rather narrowly 'international relations' perception of the problem of world order. I think there are a great many—mostly younger—scholars in Asia, Europe and America who share my dissatisfaction with this perspective on world affairs. They feel, almost instinctively, that it is old-fashioned and myopic and probably also misleading, but they are not always clear about why they should feel this way. For that reason, it may be worth offering for discussion and criticism my own explanation of the reasons why it is misleading and why, therefore, students of world affairs should be encouraged to adopt a political economy instead of a narrowly international relations approach. To do so, I shall have to go back to some of the basic questions of political theory—like how to think about Power, and what is the nature of Politics. These questions may seem rather abstract and far from the focus of this colloquium, but I beg your patience and indulgence and promise to be as brief and as clear on these points as possible. They are necessary to the next stage of the argument which is about the nature of the real networks of power in the international system today and their relevance to the major issues of politics in a world market economy and a materialist world society. These issues are much wider than the simple question of peace or war among the more powerful nation-states. In the next century, I shall argue, the stability and viability of world society as we know it today is more likely to be jeopardised by economic, financial and environmental disorders than by military conflict between the great powers. I can then conclude with some more practical, policy-oriented propositions in answer to Lenin's pertinent—and perennial—question, 'What is to be done?'

In parenthesis, this argument is indirectly critical not only of the realist school in International Relations but also of a more contemporary body of opinion to be found in the United States and Japan, and to some extent in Europe. I am referring to those engaged in the debate about competition between the Triad. They are more often economists than political scientists and are joined by experts like Michael Porter or Kenichi Ohmae from management and business schools. Their common assumption is that world order is under potential threat of worsening conflict between the three major trade 'blocs'—North America, Europe and East Asia, led respectively by the United States, Germany and Japan. I shall also have something to say about this debate and the weakness of some of its economic and political assumptions.

The Nature of Politics

The Waltzian view of international relations is based on the fundamental assumption that international politics are fundamentally different from domestic politics. All the classic realist writers—Morgenthau, Bull, Holsti, even Aron—share this assumption. The difference between international society and national society, they insist, is that in the former there is no over-riding authority endowed with a monopoly of violence and therefore able to maintain order and a rule of law. The major political issue in international society, therefore, is how to preserve some minimal order and to prevent or minimise the risk of war between states who refuse to accept any higher authority, especially when it comes to questions of national security in what Bull described as an 'anarchical' society (i.e. one lacking government). Whereas, in national society, the issues of politics are much more complex, as any first-year student of political science is made to realise. They concern the multiple responsibilities of government and the various institutions of government—legislative, judicial, administrative. States therefore differ, as students of comparative politics learn, in the extent to which governments are given responsibility for managing the economy, for ensuring equity among social classes, for safeguarding the rights of individuals and for providing for the defence of national territory and for conducting relations with the rest of the world. They differ, too, in the manner in which they choose to discharge their responsibilities and the institutional framework they choose to discharge those responsibilities. They choose a federal or a centralised, a parliamentary or a presidential system of government. Some—like the United States—favour a system based on the separation of powers, aiming at a balance between the legislative, judicial and executive arms of government, while others—like Britain or Japan—favour a system in which governments are constrained only by the authority of parliament. And behind the constitutional facade, students of politics are also taught to look for the real networks of power—the party bosses, the big business associations, the major state or privately owned enterprises, the labour unions, the 'hidden' organisations whether illegal and criminal like the Italian Mafia, or legal but secret like the freemasons, the Catholic Church or certain influential families—within which the real decisions are taken even before they pass through the formal institutions of the state.

To sum up, the limits set to the study of politics within the state are defined by the list of issues of a political nature that someone, somehow decides, and by the nature of the au-

thority through whom those decisions are taken. Politics, in short, are not simply what politicians do. Politics occur whenever some individual or group of individual has to find ways of getting the support of others in order to achieve some objective. Politics, therefore, occurs outside as well as within the state—inside firms, inside parties, inside cities, inside universities, inside sports organisations, for instance. If politics is—in Lasswell's classic definition of the subject—about who gets what, where and how, then in any study of politics we have to look first for the contested issues—the 'what'—and then for the sources of authority and the processes by which these issues are decided. If each of us—students, professors, factory workers or secretaries, managers or shopkeepers—asks ourselves the question, Who, or what, governs my daily life? There are very few people in the world who can honestly say that in every respect and on every matter, "I do." Figuring out the who, or what, governs which issues is the job of the political economist.

It is my contention that we now have to apply all these general principles concerning the nature of politics to the world system, to world politics. The reason is that we are now more than halfway to a world economy and a world society. We certainly have a global financial system operating 24 hours a day around the clock and regardless of national frontiers. Communication system—think of Internet, or ham radio, or satellite TV—are global and images and ideas very quickly spread across the world and influence local debates and local outcomes. The fate of firms depends increasingly on what they sell (or buy) abroad, rather than on what they sell locally. The growth of world trade constantly outruns the growth of production.

To confine the study of world politics to the single issue of peace or war between states cannot possibly be justified in such a world. One of the questions that intrigued Raymond Aron throughout his long and productive life was one that transcended the bounds of traditional international relations. It was whether the industrialisation of the economies of the great powers and their increasing involvement in world trade was making them more, or less, warlike and aggressive. Aron was not sure. But it seems to me that, despite the temptations and risks inseparable from the sophisticated weapons developed with industrial technology, the governments of all the major states today have to deal with materialist societies. These societies are increasingly rejecting war with other major states as too dangerous an option. They will, I think, continue to do so. It is not as Comte, and Aron, hoped, that increased trade across frontiers generates harmony in international society. It often generates more conflict than cooperation. But people on both sides want economic growth and the wealth it brings to themselves and their families. They know that trade is the necessary means to achieving greater wealth, while war fatally interrupts trade and war puts not only living standards but life itself at risk. Young people everywhere are no longer sure that, whatever the cause, it is always sweet and proper, as the Roman motto said, to die for one's country.

That is one big change since the first half of this century. The other results from the greatly increased cost and technological sophistication of the means of making war. The assumption of traditional theories of international relations was that each state—at least, each great power—had the means of making war under its own control. Peace or war, and therefore international order, was thus a matter of inter-national relations between states. This is not longer the case. Today, we can recognise that the issue of international order and security is inseparable from the political economy of the world market for armaments

to fight the wars. The specialist in strategic studies, therefore, has to take into account the who, or what, governs access to that market before he or she can analyse the factors affecting the outcome of even a local conflict like the Iran-Iraq war. The agenda even of those professionally engaged in conducting relations with other governments is no longer limited to questions of foreign and defence policy. The staff of Foreign Ministries are engaged in bargaining over trade relations, exchange rates and many other matters besides foreign and defence policy. And they share the work with the staff of other ministries—of finance, economics and trade, health and welfare, the environment, education and justice.

And their negotiations are by no means the sole deciding factor when it comes to outcomes. As John Stopford and I have argued in a recent book, diplomacy these days is a trilateral matter.¹ That is to say, the old diplomacy between professional diplomats representing their respective governments is now only part of the story of international, or transnational bargaining. It is accompanied by what we called the new diplomacy—the bargaining that goes on between foreign firms and host governments—Matsushita and Malaysia, for example, or Fujitsu and Britain—and the bargaining that goes on between big firms who need to collaborate on research or combine forces to influence governments or international organisations or who need to settle disputed matters of marketing and distribution or of property rights.

The Nature of Power

But before we get further into the difficult question of what are the main issues in world politics—or international political economy as I would prefer to describe it just because it really does concern so many predominantly economic issues—if they are not simply issues of order and peace and war, we have to consider carefully another basic question of all social science—what is the nature of power in human relations, and how do we discover who has it? If we are to try and analyse the sources of authority over a much longer list of issues than just the peace/war issue, we cannot avoid getting to the bottom of this question of power. As long as the only, or at least the dominant, question in international studies was the peace/war question, we could take for granted that it was governments, the managers of the nation-states, that exercised the power over it. We needed to look no further simply because their monopoly of legitimate violence, their control over the armed forces of the state, gave them the authority to make war, to invade another state's territory and to resist or to give in to invading forces from another country. Once we try to decide who or what has the power to decide outcomes in a much longer list of who-gets-what issues, we have to stop and think harder about two things. First, we have to think how we know where power lies. What do you look for if you want to know who has power? Second, we have to think about how power is exercised. How, in reality, do the strong prevail over the weak, and get their own way in these wider issues of world politics?

On both basic questions, there is a vast literature in political and social theory, and I do not propose to go into every aspect of it here. Let me just indicate, quite briefly, the

¹ J. Stopford and S. Strange, (1991), *Rival States, Rival Firms: competition for world market shares*, Cambridge University Press.

answers which others have found and which seem to me to be relevant to international studies in a post-Cold War, highly interdependent global political economy.

On the first question, who has power, we should look at objectives and outcomes. If Government X wants an airport built and local people don't want it built and the outcome is that the airport is built, we can conclude that Government X has power and the locals do not. If, on the other hand, the outcome is that Government X gives up the idea and either extends other airports or builds it elsewhere, we can conclude that the locals, somehow, exercised power. An example of the first is Narita airport. An example of the second is the third London airport at Wing, near my home, which was never built (and which no one consequently has ever heard of) because organised but spontaneous local opposition was so strong that the government changed its mind and expanded Heathrow and Stansted and Luton instead.

The point of this illustration is to show that much discussion of power in international politics and in national politics mistakes the shadow for the substance. In other words, writers have been tempted to look at resources under the command of the powerful, at their capabilities, not at the outcomes which those resources may or may not achieve. This is especially so in international politics where scholars like Klaus Knorr have written books about the power of nation-states that go through a catalogue of the military and material resources of states to determine which are the more powerful—but often end up by admitting that the sums do not always add up. The Germans in 1940, for instance, were endowed with fewer planes and men and other weapons than the French but they had a better strategic plan and more will to win so that they over-ran France with relative speed and ease.

In domestic politics, political scientists have had a different temptation. It was to look at the institutions of the state and to assume that command of the institutions conferred power. This was only ever true as long as that command was sustained by a social consensus that gave legitimacy to the authority of those in charge of the institutions. If the British people decide in future—as I think they may well do—that they do not want a monarchy, or only want one with much restricted rights and privileges, then that is the end of the constitutional powers of the monarchy in British politics. Or take another example. Constitutionally, the German Bundesbank is an independent arm of government. But the outcome of a contest in 1990 between the federal chancellor and the Bundesbank over the rate at which the old DDR currency would be exchanged for the D-mark was that the Bundesbank lost. Those—especially those in Europe today—who extol the advantages of central bank autonomy and believe that constitutional change will reallocate power over monetary and fiscal outcomes should ask again the basic question, how do you know who has power?²

On the second question, how the strong prevail over the weak, we have to abandon right away the answer found in some old textbooks of international relations. It was that A has power over B if A is able to get B to do what B would not otherwise do. This assumes that power is exercised only by direct coercion or bribery. The strong are able either to threaten the weak with the consequences of non-compliance, or to reward them handsomely for doing what they want. At least some political theorists have moved on

² An instructive recent study on this is *The Bundesbank: the bank that rules Europe* by David Marsh (London, Heinemann, 1992, Mandarin paperback, 1993).

from this first 'level' of power.³ Power is also exercised, they say, at a higher level when the strong can rule out any objectives the weak may have in mind by just keeping it off the agenda, excluded from the issues recognised as needing political debate and decision. An example in international political economy would be the success of the G24 over the G77 in the matter of international action to stabilise commodity prices. At this second level, power is also exercised by the strong when they decide on adding issues to the agenda for debate and decision. Even more so, when they act indirectly to affect the structures through which outcomes are settled. This may mean determining how an international organisation functions—weighted voting in the IMF for instance. Or it may mean deciding how a market is regulated or not regulated. Once the market—for steel, say, or T-shirts or diamonds, is in operation, those who want to buy and sell it have to accept the conventions and rules of that market and will often be powerless to change them. This is what I would call structural, as opposed to the first kind, relational, power. And in my view, it is both more important and a more effective source of power for the strong, including the United States, than direct coercive power. That was supposed to be the message of the short text I wrote introducing students to international political economy as I defined it.⁴

But more than this structural power that is decisive in matters of security, production and finance for instance, the political theorists recognise a third 'level' at which power is exercised by the strong over the weak, and which I have rather loosely described as the realm of ideas, or an important part of the knowledge structure in the international political economy. At this level, the strong implant their ideas, even their self-serving ideology, in the minds of the weak, so that the weak come to sincerely believe that the value-judgments of the strong really are the universally right and true ones. The acceptance by intellectuals in the ex-socialist countries of central Europe, for instance, of the idea that the less the state intervenes in the market economy the better, that protection of local firms is always against the national interest, and that keeping inflation to a minimum is always the first priority for the central bank, is all a classic instance of power exercised through the knowledge structure.

Key Issues for World Society

On the basis of the two theoretical propositions outlined above, we can now ask, first, what are the main political issues for world society today, and second, who has the power to determine the outcome on these issues. Recall that the first theoretical proposition was that politics involves more than governments and therefore includes enterprises and all sorts of non-state sources of authority. And the second was that power can be, and is, exercised on three levels—directly, structurally and through influencing other people's belief-systems.

³ E.g. S. Lukes, *Power: a radical view* (Macmillan, 1974), and Lukes, S. (ed.), *Power* (Blackwell, 1986); also R. Dahl, *Modern Political Analysis* (Prentice-Hall, 1984); A. Cox, P. Furlong, E. Page, *Power in Capitalist Societies, theory, explanations and cases* (Wheatsheaf, 1985).

⁴ Strange, S. (1988) *States and Markets* London, Pinter. In retrospect, I see that the title was misleading because the book was about the relation of authority in general to markets and not just the relation of state authority to markets. Most other texts in IPE are about the politics of inter-national (i.e. interstate) economic relations, which limits the subject much more narrowly to those matters that are of concern to governments.

When it comes to choosing the main political issues in world society today, I look for the answers more in economic history than in neoclassical or liberal economic theory. This tells me that in the past national societies based on a market economy have been fatally damaged—even destroyed beyond recognition—when political authority failed to discharge any of three basic responsibilities. One was certainly the responsibility to provide security—law and order within the society and defence against attack from without. No market economy can prosper if persons and property are not assured some reasonable degree of security. When the Netherlands became a cockpit or battleground for Europe in the 17th and early 18th centuries, the Dutch lost their economic and financial leadership to England.

Another was the responsibility to maintain stable money. A market economy has to use money. To grow, it has to have an efficient system of credit-creation in which producers and traders have confidence. Unstable money—as in runaway inflation—can soon destroy that confidence and undermine the foundations of society. That happened, say the historians, in Germany in 1923, and in China in the mid-1930s when the silver-based currency was replaced by the uncontrolled issue of paper money.⁸ But the converse can also be destructive; if the system fails to create credit because capitalists lose confidence in the prospects for investment, you get economic depression, unemployment and, often social unrest and political upsets. In the 1930s depression in Europe, only the toughest, most repressive governments survived: Mussolini in Italy, Salazar in Portugal and Stalin in the Soviet Union. Everywhere else, the incumbent parties lost power. The failure then of governments in the leading economies to keep the flow of foreign capital going to the indebted countries—Australia, Argentina, Japan, Latin America—after the crash of 1929, and the failure of the World Economic Conference of 1933—gave early warnings of the need for counter-cyclical action on an international and not just a national scale. Keynesian pump-priming was tried in several countries, even the United States. But against the forces of a global depression even Roosevelt's New Deal made little impact on the depression; there were still 13 million Americans out of work when the war started.

I would conclude from this that financial management to avoid both depression and inflation, to maintain an even flow of credit—not too much, nor too little—to sustain the continued growth of the world economy is a major political issue and a major responsibility which only authority and not the market—and certainly not the banks—can fulfil.

By comparison, the issue of rules for international trade is comparatively minor. For most of the postwar period, these rules have been few, have been riddled with exceptions, and the basic principle behind them—non-discrimination—has been repeatedly broken and ignored. GATT has been a useful forum, but while tariff barriers have come down as a result of successive multilateral Rounds, other barriers—as the Japanese know only too well have gone up. Bilateral bargaining over trade, in which the outcome is determined more by political muscle than by free trade principles, has become the norm.

World trade—and more particularly world trade in manufactures—has nevertheless

⁸ An interesting early example of the unconscious exercise of structural power by the United States. The Silver Purchase Act of 1934, intended as a lifeboat to rescue the Rocky Mountain silver producers, promised to buy silver at a price above the world market. This unintentionally drew silver from all over the world to the US Treasury, thus shrinking the monetary base in China and Latin America and at first imposing deflation on already depressed economies, followed by inflation as governments resorted to issuing uncontrolled amounts of paper money.

continued to thrive and grow. The simple reason is that firms trade, not governments. And despite the barriers and aggravations created by governments, the imperative need for firms to sell abroad as well as at home if they are to survive against the competition of other firms has made sure that trade went on growing year after year. For these reasons, I have repeatedly argued that the importance of a successful conclusion of the Uruguay Round has been greatly exaggerated; that whether or not agreements can be reached on the contested issues—and I doubt if they can—the future of the world economy depends far more on the future management of finance than it does on the liberalisation of trade. Because protectionism damages your health, governments themselves will hesitate before going too far or for too long down that road. Because industries are increasingly interdependent, the producers who favour protectionism are increasingly opposed by other producers who do not relish the handicap of paying more than their global competitors for indispensable components of their products.

For these reasons, the resolution of trade conflicts between the major industrialised countries is not a serious issue of post-cold war politics. Trade diplomacy—as between the US and Japan or the EC and Japan—may be continue to be conducted with acrimony and mutual accusations of 'unfair' practice. But the protagonists will be rather like chimpanzees who make 'threat faces' at each other until one or the other backs away, and who rarely harm each other in any serious way. Nor is there any serious risk of the world splitting into three warring trade blocs. All of the big transnational enterprises have interests in each of the three so-called blocs. Without controls over capital flows, or over the transfer of technology, governments are powerless to fight serious trade wars against each other.

If trade liberalisation has generally been over-emphasised of late as a burning issue, economic development has probably faded too much from the public view. The North-South gap was a great issue between rich and poor countries in the 1960s and the 1970s. The gap has not disappeared. Even though some poor people and some poor countries have done well, others (in Africa especially but also in parts of Latin America) are poorer than ever and their prospects grim indeed. If only because transport and communications systems are lowering the physical barriers preventing people moving into the rich countries, creating problems within them instead of far away, the welfare issues of hunger, poverty and untreated disease must be surely added to the list. Because the major obstacle is often more political than economic—the inefficiency, corruption and indifference of ruling elites—international agencies like the IMF and the World Bank already face the dilemma that their task is incompatible with respect for the principles of non-intervention in the affairs of supposedly sovereign states. It is a dilemma which is likely to become more, not less acute in the future.

For the third basic responsibility of authority—the responsibility to preserve the ecological base for the physical environment of the economy—we have to look further back into history, to ancient Mesopotamia, what today we call the Middle East—or West Asia, according to our geographical perspective. A succession of early civilizations there (and in Sri Lanka) thrived on the basis of an environment artificially improved by elaborate systems of irrigation. When these eventually collapsed from neglect, the region fell back into poverty and political instability. Most other parts of the world had more favoured, equable climates and soils and could withstand the modest changes brought about by the primitive or intermediate technology of the human inhabitants.

The first two responsibilities were recognised by the classical writers on political economy like Adam Smith. Smith is remembered for arguing that the state should stop strangling the market with mercantilist and other restrictions. Just as strongly, he also argued that, for the economy to prosper, the state had to look after the Defence of the Realm and the Value of the Currency. In his time, Nature could still take care of herself. The environmental responsibility of authority only returns to prominence, and today on a global scale, with the massive use of fossil fuels and of industrial chemicals.

Others may disagree, but I would argue that the financial and the environmental responsibilities of authority in the world market economy will in future be more crucial than the responsibility for security. There are two reasons for saying this. One is historical: that in the early phases of capitalism, the very insecurity of society in a political system of constantly warring states—especially in Europe—gave rise to the competitive, territorial nation-state. The imperative need to defend each realm against intruders justified strong government, and gave it the necessary legitimacy. Strong government was thus able to impose domestic order, build the economic infrastructure and regulate and nurture trade, banking and investment to the benefit of the economy and society. Governments in England did better than most at discharging these tasks and England prospered earlier and, at first, more than most.

The other reason has already been referred to (see page 7) and has to do with technology, though it is also in a sense historical. In recent times, the technology for defence has become very costly. It has also become very destructive. The costs and the risks of major war between industrial countries have escalated exponentially. At the same time, prosperity has given a voice to more and more sections of society, sections that have good reason to like peace and prosperity and fear to fear the risks and costs of war. Prosperity no longer depends on amassing more and more territory. There is no incentive for making war on neighbours, as Japan did on China in the 1930s or Germany did on Poland. Prosperity depends on the enterprises in a country being able to gain and hold world market shares.⁴

Thus the responsibility of authority for security has to be re-examined. If the danger of major war between the advanced industrial powers—primarily, the United States, Japan, and Europe—and also among the newly industrialised countries like India and Pakistan, Brazil and Chile, Korea and Taiwan is, as I believe, greatly diminished, then perhaps the world market economy does not need universal, 'perpetual peace'—or even a system of effective collective security against aggression. Recent experience in the Middle East, Yugoslavia and the former Soviet republics—not to mention the Falkland Islands—suggests that perhaps the world economy and society can manage pretty well despite these outbreaks of violence and insecurity. Of course, the places where violence erupts will not attract as much investment, foreign and local, and will not prosper as much as quieter places. But economic life will go on around them and elsewhere without too much notice being taken. Northern Ireland—a violent and insecure province of the United Kingdom for the last 25

⁴ The argument is more extensively developed in *Rival States, Rival Firms: competition for world market shares* (1991) which I co-authored with Prof. John Stopford of the London Business School. It was also made in an essay I wrote on change in the international system in the 1980s: *The Name of the Game in Sea Change: American foreign policy in a world transformed* edited by N. Rizopoulos and published by the Council on Foreign Relations, New York in 1990.

years or more—has suffered in lost jobs and low investment despite government aid. But it has had little effect on either the British or the Irish Republic's economies. In short, let us not assume, with Prof. Waltz, that because preventing major war between great powers was the main issue of world politics in the 20th century that it will also be the major issue for the 21st century.

Networks of Power

I began this paper with a declaration of belief, first, that in the next century the stability and viability of world society as we know it today is more likely to be jeopardised by economic, financial and environmental disorders than by military conflict; and, second, that to see how these issues are being, and might be, addressed and managed, we needed to look beyond the world of states to discern the real networks of power over outcomes. What, more precisely, are these networks of power?

At this stage, I can only suggest what I think they look like and how they have affected, and will in future affect the major issues of international finance, development and the environment that I have identified. To go further, we need, I believe, to do much more research, research that necessarily crosses disciplinary boundaries and certainly goes beyond the concerns of traditional studies in international relations.

For a start, I have three hypotheses, all of which are open to discussion. The first is that states in general have lost the authority they once had over markets. As markets have become increasingly global, and as the production of firms has been geared to selling on a world market, and consequently dispersed over several national economies at once, so firms everywhere, even in the United States, pay less attention to the direct, first-level power exercised by governments and more attention to the markets. But these markets are not neutral. They do not function in a political vacuum. The rules under which they operate are subject to the second-level structural power of, primarily, the United States, but also of certain non-state authorities which differ from sector to sector. They may include the big banks and insurance companies. They may include inter-industry cartels or 'special relationships' between major firms. The authority of the US over so many world markets is dominant, even after the end of the Cold War, mainly because the US has the single largest and richest domestic market that is also subject—unlike the market of the European Community—to a clear single set of rules; and also because—unlike the Japanese market—it is more open both to imports and to foreign investors. The openness to foreign firms is both historical—the 19th century dependence on British investors—and accidental, to the extent that foreign firms, Japanese and European, have been forced by rising US protectionism against foreign imports to locate production within the country. Inevitably, then, they become vulnerable to policies determined in Washington.

It also helps US predominance that the international organisations like the IMF, the World Bank, the OECD and the GATT which were created when Germany and Japan were defeated and powerless after the second world war were designed to institutionalise American structural power and to proclaim and preserve American preferences and political and economic ideas—power, that is, at the third level of ideas, values and belief systems.

A consequence of this shift in the balance of power between states and markets is that

the equality of sovereign states—always a fiction of international lawyers—has become even more of a fiction. In other words, my second hypothesis is that the asymmetry of power over outcomes between the United States on the one hand and other major states on the other has increased; and at the other end of the rank order of states, the weak ones have got even weaker in relation to the rich and strong. This is to be seen very clearly in the influence exerted through their Structural Adjustment Programmes by the World Bank and the IMF over the governments of poor indebted countries in Africa. The IMF even exerts substantial influence over much bigger indebted countries like Brazil or India and over the indebted countries of central Europe.

Nor are these the only international agencies that are, at the least, sharing some of their authority with national governments. In Europe, the federalist dreams of a United States of Europe may have faded somewhat in the last two years, and for obvious reasons. But in such matters as competition policy, agricultural protection and even environmental regulation, the European Community's bureaucracies are taking some responsibilities away from national governments. The European Court, especially, has over-ruled national policies on a number of matters.⁷

For whatever reason, a suspicion is growing—at least in Europe if not in Japan—that the nation-state is suffering some sort of decline or loss of legitimacy. People do not seem to have the respect they used to have for their heads of government—think of Munnery in Canada or Major in Britain. Political leaders still make promises—to the unemployed, the old, the sick. But no one believes they can keep them. The old justification for deference to your government, its symbols and its representatives was that it both protected you from foreigners and provided its citizens with a social security cushion against hard times. Now it is doubtful whether it can do either, and even whether it can find the means to resolve its own fiscal problems. Regional authorities, in Europe and elsewhere, are increasingly challenging the authority of central government.

The third hypothesis is that as power has become more dispersed, away from the sovereign state that was supposed to be the unit of analysis of international society, so some of the functions of authority are not being properly discharged by anybody. Power has evaporated, like steam. No one is entirely in charge, not even the United States.

This is really answer to the declinist school of writers in the United States, with whom I have never agreed. Not only did they choose poor indicators of the supposed loss of power by the United States, they also tacitly assumed a zero-sum game between states. If the US lost, some other state must have gained. Because Japanese firms were pushing US firms out of certain markets—steel, ships, consumer electronics and semiconductors—Japan must be gaining the power that the US had lost. But this totally ignored the structural power in security, finance and knowledge especially that the United States still exercised. Moreover, the game was not a zero-sum game between national governments. As explained above, all states were losing power to markets. The plight of workers and firms tied to production inside the territorial United States was to a large extent the consequence of policies pursued by successive US Administrations from Truman's onwards. Tragedy, as always in human affairs, was mostly self-inflicted. It was the US which had

⁷ For more on this, two recent books are instructive. L. Tsoukalis, (2nd ed. 1993) *The New European Economy* and D. Marsh (1993) *Europe: the strange superpower*.

insisted on an open world market economy—open to trade in goods and services, open to investment and therefore subject to mobility of capital if not of labour. If the US government found itself unable to control the market, it was a monster, a Frankenstein, that it had itself created. The American response, since the late 1960s, was to act—not as the benevolent, self-denying hegemon that the system (and Kindleberger's original Hegemonic Stability Theory) required—but as an irresponsible, self-serving even malevolent one when it came to 'punishing' the Asian countries it blamed for its own troubles.

According to the theory, the system required the hegemon to maintain the stability of the key international currency. But, beginning with the Vietnam War, US government allowed the unchecked piling-up of dollar reserves with foreign central banks—reserves that were financing deficits the US was unwilling to rectify by spending less or taxing and saving more. The theory also required an uninterrupted outflow of capital from surplus countries to developing ones. But in the 1980s, US policies reversed the flow so that Latin American capital flowed northwards instead of the reverse, while the Japanese and other surpluses that might have sustained economic growth in the developing countries were drawn to the United States where the return on capital was higher than at home and the political risk less than in the Third World.

The one bright spot—for poor people, at least—in the picture of the world economy of the last decade has been the result not of government action, but of corporate decisions. The shift of manufacturing capacity from established industrialised countries—America, Europe, Japan—to developing countries has raised growth rates in the favoured host countries to levels undreamt of by official donors of foreign aid. In short, the multinationals have come to the rescue at least of some developing countries. Their authority over the location of production, as well as over the direction of technological innovation, is undisputed.

What Is to Be Done?

This is a big question and I cannot claim to have the answer. I do observe, however, that the declinist school of scholarship in the United States is itself in decline. Recognition of the extent of American structural power is beginning to dawn, only partly as a result of American success in launching the Gulf War and getting others to pay—perhaps even over-pay—for it. To be sure, American unilateralism in military and commercial affairs is still very much alive—as the UN exercise in Somalia and the airstrike against Baghdad last June, or the sudden imposition of punitive steel tariffs last March, demonstrated. But on the other hand, the U-turn of American policy on aid to Russia and the ex-socialist countries, and the concern over financial re-regulation, showed a return to some sense of responsibility for financial leadership.

What needs to be done—as Delors and many Japanese leaders realise—is for more concerted diplomacy between the non-American members of the Group of Seven. This would add the weight of expressed foreign public and informed opinion to that of the more enlightened sections of the American political community. In this, academics have an important part to play. I hope that before too long the close ties already in existence between US and Japanese scholars and universities on the one hand, and US and European

scholars and universities on the other, will be matched by much closer and denser ties between Japanese and European scholars and universities.

Only so can we hope to develop a perspective on major issues of international political economy that is more broadly based, both in terms of national perspectives on common problems and how to manage them and in terms of the underlying assumptions about power and politics that would free us of some of the myopic limitations of the traditional study of foreign policy and international relations.

UNIVERSITY OF WARWICK

V-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):
МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНА ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА

16. „Неолиберализам и глобални поредак”, у Ноам Чомски, *Профит изнад људи*, Светови, Нови Сад, 1999, стр. 19-48.

I НЕОЛИБЕРАЛИЗАМ И ГЛОБАЛНИ ПОРЕДАК

Хтео бих да размотрим сваку од тема поменути у наслову: неолиберализам и глобални поредак. Ова су питања од великог значаја за човечанство и нису баш најбоље схваћена. Да бисмо се њима разумно позабавили морамо почети да раздвајамо доктрину од стварности. При том ћемо наићи на приличан јаз.

Израз „неолиберализам” сугерише да се ради о систему принципа који је истовремено нов и заснован на класичним либералним идејама: Адам Смит се уважава као његов светац, заштитник. Овај доктринарни систем је такође познат и као „Вашингтонски консензус”, што даје извесне индикације глобалног поретка. Ако мало поближе погледамо, видећемо да је оно о глобалном поретку донекле тачно, али остало није. Те доктрине нису нове и њихове основне премисе су далеко од оних које су анимирале либералну традицију од доба просвећености па наовамо.

Вашингтонски консензус

Неолиберални Вашингтонски консензус је низ тржишно оријентисаних принципа које су смислили влада САД и међународне финансијске институције којима она у великој мери доминира и које заједничким снагама на различите начине спроводе – наме-

њених оним подложнијим друштвима, често у виду строгих мера и програма за структурално прилагођавање. Основна правила су укратко следећа: либерализовати трговину и финансије, пустити да тржиште одређује цене („подесити цене“), зауставити инфлацију („макроекономска стабилност“), спровести приватизацију. Влада треба да се „склони с пута” – а самим тим и становништво – у случају да је та влада демократска, с тим закључак остаје очигледан. Одлуке оних који намећу „консензус” природно имају највећег утицаја на глобални поредак. Неки аналитичари за ово користе много јаче изразе. Међународна пословна штампа о тим институцијама говори као о језгру „де факто светске владе новог империјалног доба”.

Без обзира да ли је ово тачно или не, овај опис може послужити да нас подсети да органи власти нису независни агенти већ да они одражавају расподелу моћи у ширем друштву. Ово је стара фраза још од Адама Смита, који је указивао на то да су „главни архитекти” политике Енглеске „трговци и индустријалци” који користе државну власт за сопствене интересе ма како „погубни” били за друге, укључујући ту и народ Енглеске. Смит се бавио „богатством народа”, али је разумео да је „национални интерес” у великој мери заблуда: унутар нације постоје оштро сукобљени интереси и да би смо разумели политику и њене последице морамо да се запитамо где лежи моћ и како се примењује, што је касније добило назив класна анализа.

Главни архитекти „неолибералног Вашингтонског консензуса” су господари приватне економије, углавном огромних корпорација које контролишу

велики део међународне економије и поседују средства за доминацију у формирању политичких мера као и у структурирању мишљења и мњења. САД у том систему имају посебну улогу из очигледних разлога. Да се послужимо речима историчара дипломатије, Џералда Хејнса, који је такође и виши историчар ЦИА-е, „после Другог светског рата, САД су, због сопствених интереса, узеле на себе одговорност за очување добробити светског капиталистичког система”. Хејнса помало брине оно што назива „американизацијом Бразила”, као да је ово посебан случај. А ситуацију је описао прилично тачно.

САД представљају јаку светску економију још много пре Другог светског рата, с тим што су током рата просперирале док су њихови ривали били сурово ослабљени. Државно-координисана економија ратног доба била је у стању бар да превазиђе велику депресију. До краја рата, САД су поседовале половину светског богатства и позицију моћи без преседана у историји. Природно, намере главних архитеката политике биле су да створе глобални систем који ће служити њиховим интересима.

Документација са највишег нивоа описује примарну претњу тим интересима, нарочито у Латинској Америци, од „радикалних” и „националистичких режима” који реагују на народне притиске за „моментално побољшање ниског животног стандарда маса” и за развој привреде за домаће потребе. Ове се тенденције косе са захтевом за „политичком и економском климом која је повољна за приватна улагања”, уз адекватну репатријацију профита и „заштиту сировина” – које припадају нама чак и када су лоциране у некој другој земљи. Из тих разлога утицајни пла-

нер, Џорџ Кенан, саветује да „престанемо да причамо о нејасним и нереалним циљевима као што су људска права, подизање животног стандарда и демократизација”, него се морамо „позабавити концептима чисте моћи”, „неспутавани идеалистичким слоганима” о „алтруизму и светској добробити” – ти слогани су иначе веома популарни, чак и обавезни у јавним расправама.

Ово цитирам из тајног записа који је сада доступан а ипак непознат широкој јавности интелектуалне заједнице.

„Радикални национализам” је сам по себи недопустив а поврх тога у себи носи и ширу „претњу стабилности”, још једна фраза са посебним значењем. Док се спремао да сруши прву демократски изабрану владу Гватемале 1954. један функционер Стејт департамента је упозорио да Гватемала постаје „све већа претња стабилности Хондураса и Ел Салвадора. Њена аграрна реформа је моћно оружје пропаганде; њен опсежан друштвени програм за помоћ радницима и сељацима у тријумфалној борби против виших класа и великих страних компанија веома привлачи пажњу суседних земаља Централне Америке где преовлађују слични услови. „Стабилност” значи сигурност за „више класе и велике стране компаније”, чија се добробит мора очувати.

Овакве претње „добробити светског капиталистичког система” оправдавају терор и субверзије за поновно успостављање „стабилности”. Један од првих задатака ЦИА-е била је њена велика улога у сузбијању демократије у Италији 1948. када је постојала бојазан да на изборима може да победи непожељна страна; за случај да субверзија омане, планирана

је директна војна интервенција. Ово се описује као напори „да се Италија стабилизује”. Понекад чак треба „дестабилизovati” да би се „стабилизovalo”. У том смислу уредник квази-званичног журнала *Foreign Affairs*, објашњава да је Вашингтон морао да „дестабилизује слободно изабрану марксистичку владу Чилеа”, јер „ми смо одлучно захтевали стабилност”. Уз мало правог образовања, човек лако превазиђе ову наизгледну контрадикцију.

Националистички режими који прете „стабилности” се понекад називају „трулим јабукама” које би могле „да покваре цело буре”, или „вирусима” који би могли да „утичу” на друге. Италија 1948. је добар пример. Двадесет година касније, Хенри Кисинџер описује Чиле као „вирус” који би могао да шаље погрешне сигнале о могућностима за друштвене промене и инфицира друге, чак и оне далеко као што је Италија која је још увек „нестабилна”, и то чак и после толиких година опсежног програма ЦИА-е за субверзију италијанске демократије. Вируси се морају уништити и од њих се мора штитити: за оба задатка понекад је најефикасније средство насиље које за собом оставља ужасне трагове терора, тортуре, масовног уништења и масакара.

У тајном послератном планирању, сваком делу света је била намењена специфична улога. Тако је „главна функција” Југоисточне Азије била да индустријске силе снабдева сировинама. Европа треба да „експлоатише” Африку не би ли је опоравила и тако даље кроз читав свет.

У Латинској Америци, Вашингтон је планирао да спроведе Монроову доктрину, али опет у посебном смислу. Председник Вилсон, познат као идеали-

ста и човек високих моралних принципа, у тајности се сложио да „у свом залагању за Монроову доктрину САД раде за сопствени интерес”. Интереси Латиноамериканаца су само „узгредни” и не занимају нас. Он је увиђао да „се може чинити да је ово засновано искључиво на себичним интересима”, али је сматрао да доктрина нема „виших нити великодушних мотива”. САД су тежиле да потисну своје традиционалне ривале Енглеску и Француску и успоставе регионални савез под својом контролом који ће стајати изван светског система који такве аранжмане не би допустио.

Функције „Латинске Америке” биле су разјашњене на конференцији хемисфере фебруара 1954. где је Вашингтон предложио стварање „Економске повеље Америка” која би елиминисала економски национализам „у свим његовим облицима”. Вашингтонски планери су схватили да неће бити лако наметнути овај принцип. Документи Стејт департамента су упозоравали да су земље Латинске Америке „више наколоњене политичким мерама које би довеле до шире расподеле добара и подизања животног стандарда маса” и „убеђене да први корисник развитака привреде једне земље треба да буде њено сопствено становништво”. Ове су неприхватљиве идеје: „први корисници” природних богатстава неке земље су инвеститори из САД, а Латинска Америка испуњава функцију услужног сектора и не бави се неразумним питањима општег добра или „претераним индустријским развојем” који би могли да угрозе интересе САД.

Позиција САД је превагнула, мада, у годинама које су уследиле, не без проблема који су решавани средствима у која не морамо улазити.

Док су се Европа и Јапан опорављали од ратних уништавања, светски поредак се преокренуо у триполарни систем. САД су задржале доминантну улогу, с тим што се појављују нови изазови укључујући ту конкуренцију у Европи, Источној Азији и Јужној Америци. Најважнија промена се одиграла пре двадесет пет година када је Никсонова влада размонтирала послератни глобални економски систем у оквиру кога су САД биле ефективни светски банкар, будући да ту улогу више нису биле у стању да одрже. Унилатерални акт (свакако уз сарадњу других великих сила) довео је до огромне експлозије нерегулисаног одлива капитала. Још уочљивији је преокрет у саставу одлива капитала. Деведесет процената међународних финансијских трансакција 1971. односило се на реалну економију – трговину и дугорочна улагања – а десет процената је било шпекулативно. До 1990. ови проценти су били преокренути у своју супротност, а до 1995. око 95% од неупоредиво већих сума је било шпекулативно уз редовне дневне одливе који су прелазили комбиноване резерве стране валуте седам највећих индустријских сила, преко билион долара дневно, и врло краткорочно: око 80% за недељу дана или мање, повратног путовања.

Угледни економисти су упозоравали још пре више од двадесет година да ће овај процес довести до економије спорог развоја и малих плата и предлагали прилично једноставне мере које би могле да спрече последице. Мађутим архитекти Вашингтонског консензуса су више волели предвидљиве ефекте, укључујући ту и веома високе профите. Ове ефекте су повећали (краткорочни) скок цена нафте као и револуција телекомуникација, оба повезана са ог-

ромним сектором економије САД, чему ћу се касније вратити.

Такозване „комунистичке” земље су биле ван овог глобалног система. До седамдесетих Кина је у њега била реинтегрисана. Совјетска економија је шездесетих почела да стагнира и цела та трула грађевина се двадесет година касније срушила. Сада се тај регион у великој мери враћа свом ранијем статусу. Сектори који су били део Запада поново му се придружују, док се већина региона враћа својој традиционалној услужној улози, углавном под управом бивших комунистичких бирократа и других локалних помоћника страних компанија, заједно са синдикатима криминалаца. Ова схема као и њени резултати познати су у Трећем свету. Само у Русији, УНИЦЕФ је 1993. проценио више од око пола милиона смртних случајева годишње као резултат неолибералних „реформи” које он иначе углавном подржава. Министар за друштвене политичке мере у Русији недавно је проценио да је стандард 25% становништва пао испод нивоа преживљавања, док су се нови владари страховито обогатили, према старом образцу зависника од Запада.

Такође су већ виђени ефекти широког насиља коме се прибегава да би се очувала „добробит светског капиталистичког система”. Недавна конференција језуита у Сан Салвадору указала је да временом „култура терора постаје нешто што већина људи прихвата као нормално”. Људи могу чак престати и да размишљају о „алтернативама које би се разликовале од алтернатива моћника” који резултате своје политике описују као славну победу слободе и демократије.

Ово су неке од контура глобалног поретка у оквиру кога је сачињен Вашингтонски консензус.

Новине неолиберализма

Погледајмо сада мало поближе новине неолиберализма. Добра почетна тачка је недавна публикација Краљевског института за иностране послове у Лондону, која даје преглед текстова о главним темама и политичким мерама. Један од њих је посвећен економији развоја. Аутор, Пол Кругман, истакнута је личност на том пољу. Он наводи 5 централних ставки које се директно односе на наше питање.

Прво, познавање економског развоја је врло скупљено. У САД на пример, две трећине стопе раста по глави становника нису објашњене. Слично томе, азијске приче о успеху кретале су се стазама које свакако не иду уз оно што „текуће ортодоксије сматрају кључем за развој”, истиче Кругман. Он препоручује „скромност” у формирању политичких мера и упозорава против „претераних уопштавања”.

У другој ставци указује на закључке без основа који се непрестано износе као доктринарна подршка политици: Вашингтонски консензус је добар пример.

Трећа ставка говори о „конвенционалној мудрости” која је нестабилна и редовно се пребацује са једне ствари на другу, понекад у супротности са најновијом фазом – док њени заговорници настављају, и даље пуни себе, да намећу нову ортодоксију.

У четвртој ставци Кругман истиче како се у ретроспективи углавном сви слажу да мере за економски развој нису „послужиле зацртаном циљу”, и да су биле засноване на „лошим идејама”.

Најзад, примећује Кругман, обично се „сматра да лоше идеје просперирају због тога што служе интересима моћних групација. То се несумњиво догађа”.

То догађање је уобичајена појава бар још од Адама Смита. И догађа се, уз импресивну постојаност чак и у богатим земљама, мада су земље Трећег света најсуровији примери.

То је суштина ствари. „Лоше идеје” можда не служе „зацртаним циљевима”, али се увек некако претворе у врло *добре* идеје за главне архитекте. У новој ери се много експериментише са економским развојем уз редовне појаве које је тешко игнорисати. Једна од њих је то што експериментатори обично врло добро прођу а објекти експеримента често настрадају.

Први велики експеримент ове врсте је био изведен пре двеста година, када је британска влада у Индији успоставила „перманентно овлашћење” које је требало да направи чуда. Резултате је четрдесет година касније ревидирала званична комисија која је закључила да је „овлашћење, сачињено уз много бриге и дискусије, нажалост подвргло ниже класе најстрашнијој опресији”, остављајући за собом беду „без премца у историји трговине”, где су се кости ткача памука белеле равницама Индије.

Али тешко да се овај експеримент може отписати као промашај. Британски генерал-управитељ сматра да је „перманентно овлашћење, и поред тога што је са неколико других и многих суштинских аспеката било промашај, имало бар једну и то велику добру страну, а то је да је створило огромно мноштво богатих земљопоседника дубоко заинтересованих за кон-

тинуитет британске доминације и за комплетну контролу над народним масама”. Друга добра страна је била то што су се британски инвеститори страховито обогатили. Осим тога, Индија је финансирала 40% британског трговинског дефицита и упоредо са тим обезбеђивала заштићено тржиште за извоз британске индустрије, раднике који су заменили раније робове и опијум који је био основни британски извозни артикал у Кину. Трговина опијумом је Кини била наметнута силом а не посредством „слободног тржишта”, баш као што су свети принципи тржишта били заборављени када је било забрањено уносити опијум у Енглеску. (*оригинално 1857*)

Укратко, први велики експеримент је био „лоша идеја” за објекте експеримента али не и за креаторе и за локалне елите које су им помагале. Иста схема се наставља све до данас: профит се ставља изнад људи. Постојаност резултата није ништа мање импресивна од реторике која кличе најновијем експонату демократије и капитализма као „економском чуду” – као и све остало што реторика редовно прикрива. На пример, Бразил. У навелико хваљеној историји американизације Бразила коју сам поменуо, Џералд Хејнс пише да од 1945. САД користе Бразил као „експериментално подучје за модерне научне методе индустријског развоја солидно заснованог на капитализму”. Експеримент је био извођен „са најбољим намерама”. Страни улагачи су се окористили, а планери су „искрено веровали” да ће и људима такође бити боље. Нема потребе да описујем колико им је боље од како је Бразил постао, према речима пословне штампе, „латиноамеричка драгана међународне пословне заједнице” под војном

управом, док Светска банка извештава да две трећине становништва нема довољно хране за нормалну физичку активност.

Пишући 1989. Хејнс описује „америчку политику у Бразилу” као „енормно успешну”, „права америчка прича о успеху”. У очима пословног света, 1989. је била „златна година” са профитом утрошченим у односу на 1988. Док су плате, већ тада међу најнижима у свету, пале за још 20% а *Извештај о људском развоју УН* рангира Бразил одмах до Албаније. Када је катастрофа почела да погађа и богате, „модерни научни методи развоја, солидно засновани на капитализму” (Хејнс), одједном су се претворили у доказе зла, етатизма и социјализма – још једна хитра транзиција која се користи кадгод затреба.

Да бисмо схватили овај успех морамо се сетити да је Бразил одавно познат као једна од најбогатијих земаља на свету, земља огромних повољности, укључујући ту и полувековну доминацију и добронамерно старатељство САД, које опет некако случајно служи профиту неколицине док већина остаје да грца у беди.

Најскорији пример је Мексико. Навелико хваљен као добар ученик правила из Вашингтонског консензуса и показиван као узор другима – док су плате падале, сиромаштво расло готово истом брзином којом и број милијардера, страни капитал се уливао (углавном шпекулативно, или за експлоатацију јефтине радне снаге под контролом бруталне „демократије”). Такође је познат и колапс куле од карата децембра 1994. Данас половина становништва не може да се прехрани, док се човек који контролише тржиште

кукуруза и даље налази на списку мексичких милијардера, категорији у којој ова земља не оскудева.

Промене у глобалном поретку су омогућиле да се једна верзија Вашингтонског консензуса примени и код куће. За већину становништва САД, доходи стагнирају или опадају већ петнаест година, заједно са условима рада и сигурношћу радних места, и то се наставља кроз економски опоравак, што је феномен без преседана. Неједнакост је достигла размере које се не памте у последњих седамдесет година и далеко превазилази остале индустријске земље. САД имају највиши степен сиромашне деце од било којег индустријског друштва, за њима следе остале земље енглеског језичког подручја. Дакле, иста појава се наставља кроз познати списак бољки Трећег света. У међувремену пословна штампа не може да нађе довољно снажне речи за хвалоспев „заслепљујућем” и „чудесном” расту профита, с тим што, мора се признати, и богаташи имају проблема: један наслов у часопису *Business Week* објављује „А сада, проблем: шта радити са толиким парама”, јер „набујали профит” се „прелива из кеса корпоративне Америке”, и дивиденде цветају.

Профити остају „спектакуларни” и у цифрама из 1996. уз „сјајан” пораст профита за највеће светске корпорације с тим што постоји „један домен у коме код глобалних компанија није дошло до велике експанзије: платни спискови”, тихо додаје тај водећи пословни магазин. У те изузетке спадају и компаније које су имале „фантастичну годину” са „бесним профитима” а истовремено смањиле број радних места, унајмиле привремену радну снагу којој се не дају никакве бенефиције и уопште понашале су се управо

онако како се и очекује, будући да је „радна снага већ 15 година јасно подређена капиталу”, да се послужи-мо фразом из пословне штампе.

Како се земље развијају

Историјски документи нуде даље лекције. У осамнаестом веку, разлике између Трећег и Првог света биле су далеко блаже него данас. То повлачи два очигледна питања:

1. Које су се земље развиле а које нису?
2. Можемо ли да дефинишемо неке оперативне факторе?

Одговор на прво питање је прилично јасан. Изван западне Европе развила су се два главна региона: САД и Јапан – што ће рећи два региона која су избегла европску колонизацију. Јапанске колоније су друга ствар; иако је Јапан био брутална колонијална сила, он није пљачкао своје колоније већ их је развијао по мање више истој стопи као и сам Јапан.

А Источна Европа? У петнаестом веку Европа је почела да се дели, Запад се развијао а Исток постајао његово услужно подручје, првобитни Трећи свет. Подела се продубила до почетка овог века, када се Русија издвојила из система. Упркос Стаљиновим ужасним злочинима и страховитом ратном уништењу, совјетски систем је ипак у значајној мери био индустријализован. То је „Други свет”, не део Трећег света – или бар то није био до 1989.

Из унутрашњих докумената знамо да су све до у 1960. западни вођи страховали да ће економски развој Русије инспирисати „радикални национализам”

на другим странама и да и друге може да захвати болест која је заразила Русију 1917. која више није била вољна да „допуњава индустријске економије Запада”, како 1955. једна угледна студија описује проблем комунизма. Према томе, западна инвазија 1918. је била одбрамбена акција да би се заштитила „добробит светског капиталистичког система”, који су угрожавале друштвене промене у услужним подручјима. А тако то описују и угледни научници.

Логика хладног рата подсећа на случајеве Гренаде и Гватемале, мада су размере биле толико различите да је тај сукоб живео сопственим животом. Није за чуђење што су победом надмоћног противника традиционалне схеме биле поново успостављене. Такође није за чуђење што буџет Пентагона остаје на нивоу из доба хладног рата, а сада и расте док се вашиingtonска међународна политика врло мало изменила, чињенице које ће нам помоћи да стекнемо увид у реалности глобалног поретка.

Ако се вратимо питању које су се земље развиле, доћи ћемо бар до једног прилично јасног закључка: њихов развој је условљен тиме што су поштеђене „експериментисања” заснованих на „лошим идејама” које су иначе врло добре за своје ствараоце и њихове колабораторе. То не гарантује успех, али изгледа да је добар предуслов за успех.

Пређимо на друго питање: како су Европа и они који су избегли њеној контроли успели у свом развоју? Опет се део одговора чини јасним: захваљујући радикалном кршењу доктрине слободног тржишта. Овај се закључак може применити од Енглеске до Источне Азије, свакако укључујући и САД, вођу протекционизма од самог почетка.

Стандардна економска историја увиђа да је држава одиграла главну улогу у економском развоју. Али њен утицај се потцењује због преуског фокуса. Да поменемо један велики пропуст, индустријска револуција се ослањала на јефтин памук, углавном из САД. Ниска цена памука се није одржавала путем снаге тржишта већ елиминацијом домородачког становништва и ропством. Било је наравно и других произвођача памука. Међу њима се истицала Индија. Њена богатства су отицала у Енглеску док је њена сопствена развијена текстилна индустрија била уништавана британском моћи и протекционизмом. Други случај је био Египат, који је предузео кораке за развој у исто време када и САД, али су га блокирале британске снаге, уз сасвим експлицитно образложење да Британија неће толерисати независан развитака у тој регији. Насупрот томе, Нова Енглеска је могла да прати стопе своје мајке земље, блокирајући јефтинији британски текстил веома високим тарифама као што је Британија чинила са Индијом. Да није било оваквих мера, половина наступајуће текстилне индустрије Нове Енглеске била би уништена, сматрају економски историчари, са далекосежним последицама за индустријски развој уопште.

Аналогија нашег доба је енергија на коју се ослањају напредне индустријске економије. „Златно доба” послератног развоја ослањало се на јефтину и обилну нафту, која се чувала углавном претњом од употребе силе. Тако је и данас. Велики део буџета Пентагона посвећен је одржавању цена нафте са Средњег Истока унутар скале коју САД и њихове енергетске компаније сматрају прикладном. Знам са-

мо за једну техничку студију на ову тему: у њој се закључује да трошкови Пентагона достижу субвенције од 30% од тржишне цене нафте, што показује да је „текуће мишљење да фосилна горива нису скупа чиста фикција”, пише аутор. Процене наводне ефикасности трговине и закључци о економском здрављу и развоју, ограничене су вредности ако занемаримо многе од ових скривених трошкова.

Једна група истакнутих јапанских економиста недавно је објавила обиман преглед јапанских програма за економски развој после Другог светског рата. Они истичу да је Јапан одбацио неолибералну доктрину својих америчких саветника и уместо ње се определио за облик индустријске политике која пре-доминантну улогу даје држави. Државна бирократија и индустријско-финансијски конгломерати су тржишне механизме уводили постепено како су се повећавали изгледи за комерцијални успех. Одбацивање ортодоксних економских прописа био је један од услова за „јапанско чудо”, закључују економисти. Успех Јапана је импресиван. Уз готово непостојећу ресурсну основу, Јапан је до деведесетих постао водећа светска индустријска економија и водећи светски извор страних улагања, он држи половину светске нето штедње и финансира дефиците САД.

А што се тиче бивших колонија Јапана, водећа научна студија о мисији САД за помоћ Тајвану налази да су саветници из САД и Кине одбацили принципе „англоамеричке економије” и развили „стратегију државног централизма”, ослањајући се на „активно учешће владе у економским активностима острва кроз разборито планирање и надзор у њиховом спровођењу”. У међувремену званичници у САД су

„рекламирали Тајван као причу о успеху приватне иницијативе”.

У Јужној Кореји, „држава приватне иницијативе” функционише на други начин, али уз ништа мању присутност руке водиле. Управо сада, улазак Јужне Кореје у Организацију за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), клуб богаташа, одлаже се због тога што Јужна Кореја није спремна да се ослони на тржишно-оријентисане мере, као на пример да дозволи слободан проток капитала и превласт страних компанија, исто као што њен ментор Јапан није дозволио капитални извоз све док његова економија није била утврђена.

У недавном броју гласила Светске банке, *Research Observer* (август, 1996), челник Клинтоновог Већа економских саветника, Џозеф Стиглиц, црпи „лекције из источноазијског чуда”, међу њима и то да је „влада узела на себе главну одговорност за промоцију економског развоја”, напустивши „религију” да тржиште зна најбоље и интервенишући да појача трансфер технологије, релативну једнакост, образовање, здравље, уз индустријско планирање и координацију. Извештај о људском развоју УН (*Un Human Development*) из 1996. подвлачи животну важност владине политике у „ширем обучавању и задовољавању друштвених потреба” као „одскочне даске за солидан економски развој”. Неолибералне доктрине, ма шта се о њима мислило, поткопавају образовање и здравство, повећавају друштвену неједнакост и умањују удео радника у дохотку; бар у ово нема сумње.

Годину дана касније, пошто су азијске економије претрпеле тежак ударац финансијске кризе и тржи-

шних промашаја, Стиглиц – сада главни економиста Светске банке – непрестано понавља своје закључке (уводна реч на *Годишњој конференцији Свејске банке о развијеним економијама 1997*, Светска банка 1998, проширена годишња предавања 2, 1998). „Текућа криза у Источној Азији не побија источноазијско чудо”, пише он. „Основне чињенице остају: ниједан други регион на свету није доживео тако драматичан скок дохотка и видео толики број људи како за тако кратко време излази из сиромаштва”. Врхунац тог „сјајног успеха” је десетостоструки пораст прихода по глави становника Јужне Кореје у три деценије, успех без преседана, уз „повелику дозу владиног учешћа” у кршењу Вашингтонског консензуса, али у складу са економским развојем САД и Европе, додаје он исправно. „Далеко од тога да побија источноазијско чудо”, закључује он, „озбиљна финансијска пометња” у Азији „може делимично бити последица одступања од стратегија које су тако добро послужиле тим земљама, укључујући ту и добро регулисана финансијска тржишта”, тј. напуштања иначе успешних стратегија због великог притиска Запада. Други стручњаци су изразили сличне погледе, често оштријим изразима.

Поређење између Источне Азије и Латинске Америке нарочито пада у очи. Латинска Америка је позната као најгора што се тиче друштвене неједнакости, Источна Азија је међу најбољима. Исто важи и за образовање, здравство и стање друштва уопште. Увоз је у Латинској Америци драстично управљен ка потрошњи богатих, у Источној Азији ка улагању у производњу. Одлив капитала из Латинске Америке је достигао размере неиздрживог дуга, у Источној

Азији капитал је све донедавно био строго контролисан. У Латинској Америци, богаташи су углавном ослобођени друштвених обавеза укључујући ту и порез. Проблем Латинске Америке није „популизам”, истиче бразилски економиста Бресер Переира, већ „подређивање државе богаташима”. Ситауција у Источној Азији је драстично различита.

Економије Латинске Америке су такође биле отвореније за страна улагања. Од 1950. стране мултинационалне компаније „контролишу далеко веће деонице индустријске производње” у Латинској Америци него што је то случај у источноазијској причи о успеху, извештавају аналитичари трговине и развоја УН (УНКТАД). Чак и Светска банка признаје да су страна улагања и приватизација које она поздравља „тежила да буду супституција за друге токове капитала” у Латинској Америци, премештајући контролу и отпремајући профит у иностранство. Банка такође увиђа да су цене у Јапану, Кореји и Тајвану одступале од тржишних цена више него што је то био случај у Индији, Бразилу, Мексику и Венецуели и другим наводно интервенционистичким земљама, док је највећи међу интервенционистима и највећи кршилац од свих, влада Кине, љубимица Банке којој се највише позајмљује и најбрже се развија. А студије Светске банке на тему лекција из Чилеа заобилазе чињеницу да су национализоване фирме бакра главни извор чилеанских извозних прихода, да поменемо само један од многих примера.

Изгледа да је Латинску Америку прилично коштала њена отвореност према међународној економији као и пропуст да контролише капитал и богаташе, а не само раднике и сиротињу. Наравно, поједини

сектори становништва су на добитку, као и у колонијално доба. Чињеница да су ти људи посвећени доктрини „религије” исто колико и страни инвеститори, није за чуђење.

Улога државне управе и иницијативе у успешним економијама требало би да нам буде позната прича. Питање које се односи на то је како су земље Трећег света постале ово што су данас. То питање разматра еминентни економски историчар, Пол Беирок. У једној значајној недавној студији он указује на то да „нема сумње да је принудни економски либерализам Трећег света у деветнаестом веку главни елемент у разумевању успоравања његове индустријализације”, а случај Индије је веома добар показатељ где су „процесом деиндустријализације” индустријски погони и трговачки центри света били претворени у дубоко осиромашено пољопривредно друштво, које је доживело нагли пад плата, потрошње хране и приступачности најосновнијих потреба. „Индија је била прва од тешких жртава са дугог списка”, пише Беирок, на коме се налазе „чак и политички независне земље Трећег света (које) су биле присиљене да отворе своја тржишта за западне производе”. У међувремену, западна друштва су себе заштитила од тржишне дисциплине и развила се.

Видови неолибералне доктрине

Овде долазимо до друге важне одлике модерне историје. Доктрина слободног тржишта се појављује у два вида. Први је онај званични који се намеће незаштитенима. Други је онај који бисмо могли назвати „стварно постојећом доктрином слободног тржи-

шта” која гласи: тржишна дисциплина је здрава за тебе али није за мене, осим ако ће ми донети привремену предност. Ово је „стварно постојећа доктрина” која влада још од седамнаестог века, када се Британија појавила као најнапреднија развијена европска држава са радикалним порастом стопе опорезивања и ефикасном јавном администрацијом за организовање фискалних и војних активности државе и која је постала „највећи актер у економији” и њеној глобалној експанзији, како пише британски историчар, Џон Бруер.

Британија се најзад стварно окренула либералном интернационализму – 1846. после 150 година протекционизма, насиља и државне моћи који су је поставиле на чело сваке конкуренције. Али то окретање тржишту није било без приличних резерви. Четрдесет процената британског текстила је и даље ишло колонизованој Индији, што је био случај и са великим делом британског извоза уопште. Британски челик се због превисоких тарифа није пласирао на америчко тржиште што је омогућило САД да развију сопствену челичну индустрију. Али Индија и друге колоније су још увек биле на располагању и тако је и остало када је британски челик због цене био потиснут са међународних тржишта. Индија је поучан пример; производила је гвожђа колико и цела Европа касног осамнаестог века. Британски инжењери су 1820. проучавали водеће индијске индустријске технике не би ли затворили „технолошки процеп”. Бомбај је производио локомотиве конкурентног нивоа у време процвата железнице. Али стварно постојеће доктрине слободног тржишта уништиле су ове секторе индијске индустрије исто као што су

уништиле текстилну, бродоградилу и осталу производњу, која је напредовала према стандардима тог времена. Насупрот њима, САД и Јапан су избегле европску контролу и могле да усвоје британски модел уплитања у тржиште.

Када се показало да Јапан постаје превелик конкурент, Енглеска је једноставно прекинула игру: империја је била ефективно затворена за јапански извоз, што је био део позадине Другог светског рата. У исто време индијски су индустријалци тражили заштиту – али у односу на Енглеску, не на Јапан. Али нису имали среће, не под окриљем стварно постојеће доктрине слободног тржишта.

Напустивши своју ограничену верзију *lessez-faire* 1930. британска влада се окренула директнијој интервенцији и у домаћој економији. За неколико година, производња машинских алатки се упетостручила уз процват хемијске, челичне, ваздухопловне као и низа нових индустрија, у „невиђеном новом таласу индустријске револуције”, како пише економски аналитичар Вил Хатон. Државно-контролисана индустрија омогућила је Британији да премаши немачку производњу за време рата, па чак и да умањи примат САД које су у то време и саме пролазиле кроз драматичну економску експанзију пошто су корпоративни менаџери преузели државно-координисану ратну економију.

Један век пошто се Енглеска окренула једном облику либералног интернационализма, САД су кренуле истим путем. После 150 година протекционизма и насиља, САД су постале далеко најмоћнија земља на свету, и као и Енглеска пре ње, почеле да увиђају врлине „заравњеног игралишта” на коме може да се

очекује да ће смрвити сваког ривала. Али као и у случају Енглеске, у САД је било и суштинских резерви.

Једна од њих је била то што је Вашингтон користио силу да блокира независни развој других земаља исто као што је чинила и Енглеска. У Латинској Америци, Египту, Јужној Азији и другде, привредни развој је требало да буде „допунски”, а не „конкурентан”. Трговина је такође била навелико ометана. На пример, Маршалов план је био везан за куповину пољопривредних производа од САД, што је делимично проузроковало да амерички удео у светској трговини житарицама са мање од 10% пре рата, до 1950. порасте на више од половине, док је извоз из Аргентине пао за две трећине. Америчка организација Храна за мир је такође била коришћена за субвенционисање америчког агробизниса и бродарства и да осујети стране произвођаче у независном развоју. Практично уништење колумбијске производње житарица оваквим мерама један је од чинилаца пораста нарко-индустрије, коју је широм региона Анда у последњих неколико година даље поспешила неолиберална политика. Кенијска текстилна индустрија је пропала 1994. када је Клинтонова влада наметнула квоту којом је блокиран пут развоја којим иде свака индустријска земља, док су „афрички реформатори” упозоравали да се што пре морају унапредити услови за бизнис и „запечатити реформе слободног тржишта” трговинским и инвестиционим политичким мерама које ће удовољити захтевима западних улагача.

Ове су само неке набацане илустрације.

Међутим најзначајнија одступања од доктрине слободног тржишта леже другде. Једна од основних компоненти теорије слободног тржишта је да дру-

штвене субвенције нису дозвољене. Али после Другог светског рата, вођи бизниса у САД су очекивали да ће се, ако држава не интервенише, економија суновратити натраг у депресију. Такође су инсистирали да водећа индустрија – специфично ваздухопловна, мада је закључак био уопштенији – „не може задовољавајуће егзистирати у чистој, конкурентној, несубвенционисаној економији” слободног предузетништва” и да је „влада њен једини могући спасилац”. Цитирам водећу пословну штампу која такође сматра да је систем Пентагона најбољи пут за пребацивање трошкова на јавне. Они су разумели да друштвени трошкови могу одиграти исту стимулативну улогу, с тим што то није директна потпора корпоративном сектору, што има демократизујуће ефекте и редистрибутивно је. Војни трошкови немају ниједан од тих ефеката.

А и лако је продати их. Секретар ваздухопловства председника Трумана јасно је објаснио ствар: не треба да користимо реч „субвенција” рекао је он; реч коју треба користити је „безбедност”. Он се поста-рао да војни буџет „подмири захтеве ваздухопловне индустрије”, како он то каже. Једна од последица тога је да је цивилна авионска индустрија данас водећи извозник у земљи а огромна туристичка и путничка индустрија, заснована на авијацији, извор највећих профита.

Према томе, сасвим је исправно од Клинтона што је узео Боинг за „узор компанијама широм Америке”, док је са великом помпом проповедао своју „нову визију” будућности слободног тржишта на Азијско-пацифичком самиту 1993. Леп пример стварно постојећих тржишта, производња цивилне авијације

је сада углавном у рукама Боинг-Мекдоналда и Ербаса а ови своје постојање и успех дугују широким друштвеним субвенцијама. Иста схема преовладава и у компјутерима и електроници уопште, аутоматици, биотехнологији, комуникацијама, у ствари у готово сваком динамичном сектору економије.

Регановој администрацији није било потребно објашњавати доктрине „стварно постојећег капитализма слободног тржишта”. То су били мајстори свог заната, уздизали су славу тржишта међу сиротињом а истовремено се поносно хвалили пред пословним светом како је Реган „америчкој индустрији дао више увозних повластица него иједан од његових претходника у више од пола века” – ту су прескромни, јер су у ствари премашили све претходнике заједно док су „ председавали највећим замахом протекционизма после 1930.”, како пише *Foreign Affairs* у свом прегледу деценије. Без ових и других екстремних мера мешања у тржиште, неизвесно је да ли би индустрије челика, аутомобила, машинских алатки и полупроводника, преживеле конкуренцију Јапана или биле у стању да значајно предњаче у новонастајућим технологијама. То искуство још једном илуструје да је „конвенционална мудрост пуна рупа”, како пише *Foreign Affairs* у једном другом прегледу Регановог доба. С тим што конвенционална мудрост и даље има врлине идеолошког оружја за дисциплиновање незаштићених.

Управо сада су САД и Јапан објавиле велики нови програм за владино финансирање најсавременије технологије (авиона и полупроводника), да би одржале приватни индустријски сектор помоћу друштвених субвенција.

Да би илустровали „стварно постојећу теорију слободног тржишта” другачијим мерама, у опширној студији транснационалних корпорација (TNC), Винфрид Раигрок и Роб ван Талдер су нашли да су „готово све велике светске фирме-језгра искусиле одлучујући утицај владине политике и/или баријера које је тржиште поставило на њихову стратегију и конкурентну позицију” и „најмање двадесет компанија са листе” *Fortune 100* „не би преживеле да их нису спасиле њихове владе”, тако што су подруштвиле њихове губитке или их једноставно преузеле када су запале у неприлику. Једна од њих је главни извор радних места из Гингричевог дубоко конзервативног подручја, Локид, који је спасен од колапса огромним позајмицама за које је гарантовала влада. Иста студија показује да су интервенције владе које су биле „више правило него изузетак у последња два столећа (...) одиграле кључну улогу у развоју и дифузији бројних производа и процесних иновација – понајвише у ваздухопловству, електроници, модерној пољопривреди, технологији материјала, енергији и транспортној технологији”, као и технологији телекомуникација и информатике уопште (Интернет и World Wide Web су упадљив пример), а у прошлим данима, текстил и челик и наравно, енергија. Владаина политика „је надмоћна сила у обликовању стратегија и конкурентности највећих светских фирми”. Друге техничке студије потврђују ове закључке.

Има још много тога да се каже на ове теме, али закључак изгледа прилично јасан: одобрене доктрине су смишљене и примењене ради моћи и профита. Савремени „експерименти” следе познату схему узимајући облик „социјализма за богате” у оквиру

система глобалног корпоративног меркантилизма у коме се „трговина” у великој мери састоји од централно руковођених трансакција у оквиру једне фирме, огромних институција везаних за конкуренте стратешким савезима, што је све сама тиранија у унутрашњој структури, смишљена да поткопава демократско одлучивање и да штити газде од тржишне дисциплине. А сиромашне и незаштићене треба научити строгим доктринама.

Могли бисмо још да се запитамо колико је економија збиља „глобална” и у коликој је мери предмет широке демократске контроле. У погледу трговине, финансијских токова и других мера, економија није ништа глобалнија него што је била почетком овог века. Штавише, чланице ТНС се врло ослањају на друштвену потпору и домаћа тржишта а њихове међународне трансакције у које спадају и оне које се погрешно називају трговином, углавном су унутар Европе, Јапана и САД где им политичке мере стоје на располагању без бојазни од војних пучева и томе сличног. Има ту доста нових и значајних појава, али веровање да су ствари „ван контроле” није нарочито убедљиво чак и ако се држимо постојећих механизма.

Да ли нам закон природе налаже да се држимо тих механизма? Не, ако озбиљно схватимо доктрине класичног неолиберализма. Похвале Адама Смита подели рада добро су познате, али не и његове осуде нехуманих ефеката те поделе који људе претварају у објекте, „глупе и неупућене до највеће мере која је могућа међу људским створењима”, нешто што се мора спречити „у сваком напредном и цивилизованом друштву” путем владиних акција да би се прева-

зишле деструктивне снаге „невидљиве руке”. Такође се много не рекламирају ни Смитова веровања да су они „владини прописи који иду у прилог радника увек праведни и оправдани”, а да то нису „када иду у прилог господара”. Или његов апел за равномерност резултата, који је био у срцу његових аргумената у прилог слободном тржишту.

Други приложници класичног неолибералног канона иду много даље. Вилхелм фон Хумболт осуђује надничарство само по себи: када радник ради под спољашњом контролом, пише он, „ми се можда дивимо ономе што он ради, али презиремо он што он јесте”. „Занат напредује, а занатлија узмиче”, приметио је Алексис де Токвил. Такође велика фигура у неолибералном пантеону, Токвил се слагао са Смитом и Џеферсоном да је равномерност резултата важна одлика слободног и праведног друштва. Пре сто шездесет година, упозорио је на опасност од „перманентне неједнакости услова” и краја демократије ако „индустријска аристократија која на наше очи расте” у САД, „једна од најгрубљих која је икада постојала на свету”, успе да пренебрегне ограничења – као што је касније то и учинила и то много горе него што је он могао и да сања.

Ја тек дотичем ова замршена и фасцинантна питања, што чини ми се, наговештава да водећи принципи класичног неолиберализма добијају свој природни савремени израз не у неолибералној „религији”, већ у независним покретима радних људи и идеја и пракси слободарских социјалистичких покрета, повремено артикулисаних и од стране великих мислилаца двадесетог века као што су Бертранд Расел и Џон Дјуи.

Морамо обазриво да процењујемо доктрине које доминирају интелектуалном расправом, обраћајући велику пажњу на аргументе, чињенице и лекције прошле и садашње историје. Мало има смисла питати шта би било „исправно” за неке земље, као да се ради о ентитетима са заједничким интересима и системима вредности, јер оно што може бити исправно за становништво САД, са њиховим неупоредивим предностима, врло лако може бити погрешно за друге пред којима стоји далеко оскуднији избор. Међутим, с разлогом можемо да претпоставимо да оно што је исправно за народе света само у крајњем случају може да се подудари са плановима „главних архитеката” политике. И данас нема ништа више разлога него што је икада било, да им се допусти да обликују нашу будућност према сопственим интересима.

Верзија овог текста је првобитно била објављена у Јужној Америци у шпанском и португалском преводу, 1996.

V-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):
МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНА ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА

17. Robert W. Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”,
in Robert W. Cox, Timothy J. Sinclair,
Approaches to World Orders, Cambridge
University Press, 1996, pp. 124-142.

2 GRAMSCI, HEGEMONY AND INTERNATIONAL RELATIONS: AN ESSAY IN METHOD

ROBERT W. COX

Some time ago I began reading Gramsci's *Prison Notebooks*. In these fragments, written in a fascist prison between 1929 and 1935, the former leader of the Italian Communist Party was concerned with the problem of understanding capitalist societies in the 1920s and 1930s, and particularly with the meaning of fascism and the possibilities of building an alternative form of state and society based on the working class. What he had to say centred upon the state, upon the relationship of civil society to the state, and upon the relationship of politics, ethics and ideology to production. Not surprisingly, Gramsci did not have very much to say directly about international relations. Nevertheless, I found that Gramsci's thinking was helpful in understanding the meaning of international organisation with which I was then principally concerned. Particularly valuable was his concept of hegemony, but valuable also were several related concepts which he had worked out for himself or developed from others. This essay sets forth my understanding of what Gramsci meant by hegemony and these related concepts, and suggests how I think they may be adapted, retaining his essential meaning, to the understanding of problems of world order. It does not purport to be a critical study of Gramsci's political theory but merely a derivation from it of some ideas useful for a revision of current international relations theory.¹

GRAMSCI AND HEGEMONY

Gramsci's concepts were all derived from history – both from his own reflections upon those periods of history which he thought helped to throw an explanatory light upon the present, and from his personal experience of political and social struggle. These included the workers' councils movement of the early 1920s, his participation in the Third International and his opposition to fascism. Gramsci's ideas have always to be related to his own historical context. More than that, he was constantly adjusting his concepts to specific

historical circumstances. The concepts cannot usefully be considered in abstraction from their applications, for when they are so abstracted different usages of the same concept appear to contain contradictions or ambiguities.² A concept, in Gramsci's thought, is loose and elastic and attains precision only when brought into contact with a particular situation which it helps to explain – a contact which also develops the meaning of the concept. This is the strength of Gramsci's historicism and therein lies its explanatory power. The term 'historicism' is however, frequently misunderstood and criticised by those who seek a more abstract, systematic, universalistic and non-historical form of knowledge.³

Gramsci geared his thought consistently to the practical purpose of political action. In his prison writings, he always referred to Marxism as 'the philosophy of praxis'.⁴ Partly at least, one may surmise, it must have been to underline the practical revolutionary purpose of philosophy. Partly too, it would have been to indicate his intention to contribute to a lively developing current of thought, given impetus by Marx but not forever circumscribed by Marx's work. Nothing could be further from his mind than a Marxism which consists in an exegesis of the sacred texts for the purpose of refining a timeless set of categories and concepts.

ORIGINS OF THE CONCEPT OF HEGEMONY

There are two main strands leading to the Gramscian idea of hegemony. The first ran from the debates within the Third International concerning the strategy of the Bolshevik Revolution and the creation of a Soviet socialist state; the second from the writings of Machiavelli. In tracing the first strand, some commentators have sought to contrast Gramsci's thought with Lenin's by aligning Gramsci with the idea of a hegemony of the proletariat and Lenin with a dictatorship of the proletariat. Other commentators have underlined their basic agreement.⁵ What is important is that Lenin referred to the Russian proletariat as both a dominant and a directing class; dominance implying dictatorship and direction implying leadership with the consent of allied classes (notably the peasantry). Gramsci, in effect, took over an idea that was current in the circles of the Third International: the workers exercised hegemony over the allied classes and dictatorship over enemy classes. Yet this idea was applied by the Third International only to the working class and expressed the role of the working class in leading an alliance of workers, peasants and

perhaps some other groups potentially supportive of revolutionary change.⁶

Gramsci's originality lies in his giving a twist to this first strand: he began to apply it to the bourgeoisie, to the apparatus or mechanisms of hegemony of the dominant class.⁷ This made it possible for him to distinguish cases in which the bourgeoisie had attained a hegemonic position of leadership over other classes from those in which it had not. In northern Europe, in the countries where capitalism had first become established, bourgeois hegemony was most complete. It necessarily involved concessions to subordinate classes in return for acquiescence in bourgeois leadership, concessions which could lead ultimately to forms of social democracy which preserve capitalism while making it more acceptable to workers and the petty bourgeois. Because their hegemony was firmly entrenched in civil society, the bourgeoisie often did not need to run the state themselves. Landed aristocrats in England, Junkers in Prussia, or a renegade pretender to the mantle of Napoleon I in France, could do it for them so long as these rulers recognised the hegemonic structures of civil society as the basic limits of their political action.

This perception of hegemony led Gramsci to enlarge his definition of the state. When the administrative, executive and coercive apparatus of government was in effect constrained by the hegemony of the leading class of a whole social formation, it became meaningless to limit the definition of the state to those elements of government. To be meaningful, the notion of the state would also have to include the underpinnings of the political structure in civil society. Gramsci thought of these in concrete historical terms – the church, the educational system, the press, all the institutions which helped to create in people certain modes of behaviour and expectations consistent with the hegemonic social order. For example, Gramsci argued that the Masonic lodges in Italy were a bond amongst the government officials who entered into the state machinery after the unification of Italy, and therefore must be considered as part of the state for the purpose of assessing its broader political structure. The hegemony of a dominant class thus bridged the conventional categories of state and civil society, categories which retained a certain analytical usefulness but ceased to correspond to separable entities in reality.

As noted above, the second strand leading to the Gramscian idea of hegemony came all the way from Machiavelli and helps to broaden even further the potential scope of application of the concept. Gramsci had pondered what Machiavelli had written,

especially in *The Prince*, concerning the problem of founding a new state. Machiavelli, in the fifteenth century, was concerned with finding the leadership and the supporting social basis for a united Italy; Gramsci, in the twentieth century, with the leadership and supportive basis for an alternative to fascism. Where Machiavelli looked to the individual Prince, Gramsci looked to the Modern Prince: the revolutionary party engaged in a continuing and developing dialogue with its own base of support. Gramsci took over from Machiavelli the image of power as a centaur: half man, half beast, a necessary combination of consent and coercion.⁸ To the extent that the consensual aspect of power is in the forefront, hegemony prevails. Coercion is always latent but is only applied in marginal, deviant cases. Hegemony is enough to ensure conformity of behaviour in most people most of the time. The Machiavellian connection frees the concept of power (and of hegemony as one form of power) from a tie to historically specific social classes and gives it a wider applicability to relations of dominance and subordination, including, as shall be suggested below, relations of world order. It does not, however, sever power relations from their social basis (i.e., in the case of world order relations by making them into relations among states narrowly conceived) but directs attention towards deepening an awareness of this social basis.

WAR OF MOVEMENT AND WAR OF POSITION

In thinking through the first strand of his concept of hegemony, Gramsci reflected upon the experience of the Bolshevik Revolution and sought to determine what lessons might be drawn from it for the task of revolution in Western Europe.⁹ He came to the conclusion that the circumstances in Western Europe differed greatly from those in Russia. To illustrate the differences in circumstances, and the consequent differences in strategies required, he had recourse to the military analogy of wars of movement and wars of position. The basic difference between Russia and Western Europe was in the relative strengths of state and civil society. In Russia, the administrative and coercive apparatus of the state was formidable but proved to be vulnerable, while civil society was undeveloped. A relatively small working class led by a disciplined avant-garde was able to overwhelm the state in a war of movement and met no effective resistance from the rest of civil society. The vanguard party could set about founding a new state through a combination of

applying coercion against recalcitrant elements and building consent among others. (This analysis was partly apposite to the period of the New Economic Policy before coercion began to be applied on a larger scale against the rural population.)

In Western Europe, by contrast, civil society, under bourgeois hegemony, was much more fully developed and took manifold forms. A war of movement might conceivably, in conditions of exceptional upheaval, enable a revolutionary vanguard to seize control of the state apparatus; but because of the resiliency of civil society such an exploit would in the long run be doomed to failure. Gramsci described the state in Western Europe (by which we should read state in the limited sense of administrative, governmental and coercive apparatus and not the enlarged concept of the state mentioned above) as 'an outer ditch, behind which there stands a powerful system of fortresses and earthworks'.

In Russia, the State was everything, civil society was primordial and gelatinous; in the West, there was a proper relation between State and civil society, and when the State trembled a sturdy structure of civil society was at once revealed. (Gramsci, 1971: 238)

Accordingly, Gramsci argued that the war of movement could not be effective against the hegemonic state-societies of Western Europe. The alternative strategy is the war of position which slowly builds up the strength of the social foundations of a new state. In Western Europe, the struggle had to be won in civil society before an assault on the state could achieve success. Premature attack on the state by a war of movement would only reveal the weakness of the opposition and lead to a reimposition of bourgeois dominance as the institutions of civil society reasserted control.

The strategic implications of this analysis are clear but fraught with difficulties. To build up the basis of an alternative state and society upon the leadership of the working class means creating alternative institutions and alternative intellectual resources within existing society and building bridges between workers and other subordinate classes. It means actively building a counter-hegemony within an established hegemony while resisting the pressures and temptations to relapse into pursuit of incremental gains for subaltern groups within the framework of bourgeois hegemony. This is the line between war of position as a long-range revolutionary strategy and social democracy as a policy of making gains within the established order.

PASSIVE REVOLUTION

Not all Western European societies were bourgeois hegemonies. Gramsci distinguished between two kinds of society. One kind had undergone a thorough social revolution and worked out fully its consequences in new modes of production and social relations. England and France were cases that had gone further than most others in this respect. The other kind were societies which had so to speak imported or had thrust upon them aspects of a new order created abroad, without the old order having been displaced. These last were caught up in a dialectic of revolution-restoration which tended to become blocked as neither the new forces nor the old could triumph. In these societies, the new industrial bourgeoisie failed to achieve hegemony. The resulting stalemate with the traditionally dominant social classes created the conditions that Gramsci called 'passive revolution', the introduction of changes which did not involve any arousal of popular forces.¹⁰

One typical accompaniment to passive revolution in Gramsci's analysis is caesarism: a strong man intervenes to resolve the stalemate between equal and opposed social forces. Gramsci allowed that there were both progressive and reactionary forms of caesarism: progressive when strong rule presides over a more orderly development of a new state, reactionary when it stabilises existing power. Napoleon I was a case of progressive caesarism, but Napoleon III, the exemplar of reactionary caesarism, was more representative of the kind likely to arise in the course of passive revolution. Gramsci's analysis here is virtually identical with that of Max in *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*: the French bourgeoisie, unable to rule directly through their own political parties, were content to develop capitalism under a political regime which had its social basis in the peasantry, an inarticulate and unorganised class whose virtual representative Bonaparte could claim to be.

In late nineteenth-century Italy, the northern industrial bourgeoisie, the class with the most to gain from the unification of Italy, was unable to dominate the peninsula. The basis for the new state became an alliance between the industrial bourgeoisie of the north and the landowners of the south – an alliance which also provided benefits for petty bourgeois clients (especially from the south) who staffed the new state bureaucracy and political parties and became the intermediaries between the various population groups and the state. The lack of any sustained and widespread popular participation in the unification movement explained the 'passive revolution' character of

its outcome. In the aftermath of the First World War, worker and peasant occupations of factories and land demonstrated a strength which was considerable enough to threaten yet insufficient to dislodge the existing state. There took place then what Gramsci called a 'displacement of the basis of the state'¹¹ towards the petty bourgeoisie, the only class of nation-wide extent, which became the anchor of fascist power. Fascism continued the passive revolution, sustaining the position of the old owner classes yet unable to attract the support of worker or peasant subaltern groups.

Apart from caesarism, the second major feature of passive revolution in Italy Gramsci called *trasformismo*. It was exemplified in Italian politics by Giovanni Giolitti who sought to bring about the widest possible coalition of interests and who dominated the political scene in the years preceding fascism. For example, he aimed to bring northern industrial workers into a common front with industrialists through a protectionist policy. *Trasformismo* worked to co-opt potential leaders of subaltern social groups. By extension *trasformismo* can serve as a strategy of assimilating and domesticating potentially dangerous ideas by adjusting them to the policies of the dominant coalition and can thereby obstruct the formation of class-based organised opposition to established social and political power. Fascism continued *trasformismo*. Gramsci interprets the fascist state corporatism as an unsuccessful attempt to introduce some of the more advanced industrial practices of American capitalism under the aegis of the old Italian management.

The concept of passive revolution is a counterpart to the concept of hegemony in that it describes the condition of a non-hegemonic society – one in which no dominant class has been able to establish a hegemony in Gramsci's sense of the term. Today this notion of passive revolution, together with its components, caesarism and *trasformismo*, is particularly apposite to industrialising Third World countries.

HISTORIC BLOC (BLOCCO STORICO)

Gramsci attributed the source of his notion of the historic bloc (*blocco storico*) to Georges Sorel, though Sorel never used the term or any other in precisely the sense Gramsci gave to it.¹² Sorel did, however, interpret revolutionary action in terms of social myths through which people engaged in action perceived a confrontation of totalities – in which they saw a new order challenging an established order. In the course of a cataclysmic event, the old order would be

overthrown as a whole and the new be freed to unfold.¹³ While Gramsci did not share the subjectivism of this vision, he did share the view that state and society together constituted a solid structure and that revolution implied the development within it of another structure strong enough to replace the first. Echoing Marx, he thought this could come about only when the first had exhausted its full potential. Whether dominant or emergent, such a structure is what Gramsci called an historic bloc.

For Sorel, social myth, a powerful form of collective subjectivity, would obstruct reformist tendencies. These might otherwise attract workers away from revolutionary syndicalism into incrementalist trade unionism or reformist party politics. The myth was a weapon in struggle as well as a tool for analysis. For Gramsci, the historic bloc similarly had a revolutionary orientation through its stress on the unity and coherence of socio-political orders. It was an intellectual defence against co-optation by *trasformismo*.

The historic bloc is a dialectical concept in the sense that its interacting elements create a larger unity. Gramsci expressed these interacting elements sometimes as the subjective and the objective, sometimes as superstructure and structure.

Structures and superstructures from an 'historic bloc'. That is to say the complex contradictory and discordant *ensemble* of the superstructures is the reflection of the *ensemble* of the social relations of production. (Gramsci, 1971: 366)

The juxtaposition and reciprocal relationships of the political, ethical and ideological spheres of activity with the economic sphere avoids reductionism. It avoids reducing everything either to economics (economism) or to ideas (idealism). In Gramsci's historical materialism (which he was careful to distinguish from what he called 'historical economism' or a narrowly economic interpretation of history), ideas and material conditions are always bound together, mutually influencing one another, and not reducible one to the other. Ideas have to be understood in relation to material circumstances. Material circumstances include both the social relations and the physical means of production. Superstructures of ideology and political organisation shape the development of both aspects of production and are shaped by them.

An historic bloc cannot exist without a hegemonic social class. Where the hegemonic class is the dominant class in a country or social formation, the state (in Gramsci's enlarged concept) maintains cohesion and identity within the bloc through the propagation of a

common culture. A new bloc is formed when a subordinate class (e.g., the workers) establishes its hegemony over other subordinate groups (e.g., small farmers, marginals). This process requires intensive dialogue between leaders and followers within the would-be hegemonic class. Gramsci may have concurred in the Leninist idea of an avant-garde party which takes upon itself the responsibility for leading an immature working class, but only as an aspect of a war of movement. Because a war of position strategy was required in the western countries, as he saw it, the role of the party should be to lead, intensify and develop dialogue within the working class and between the working class and other subordinate classes which could be brought into alliance with it. The 'mass line' as a mobilisation technique developed by the Chinese Communist Party is consistent with Gramsci's thinking in this respect.

Intellectuals play a key role in the building of an historic bloc. Intellectuals are not a distinct and relatively classless social stratum. Gramsci saw them as organically connected with a social class. They perform the function of developing and sustaining the mental images, technologies and organisations which bind together the members of a class and of an historic bloc into a common identity. Bourgeois intellectuals did this for a whole society in which the bourgeoisie was hegemonic. The organic intellectuals of the working class would perform a similar role in the creation of a new historic bloc under working class hegemony within that society. To do this they would have to evolve clearly distinctive culture, organisation and technique and do so in constant interaction with the members of the emergent bloc. Everyone, for Gramsci, is in some part an intellectual, although only some perform full-time the social function of an intellectual. In this task, the party was, in his conception, a 'collective intellectual'.

In the movement towards hegemony and the creation of an historic bloc, Gramsci distinguished three levels of consciousness: the economic-corporative, which is aware of the specific interests of a particular group; the solidarity or class consciousness, which extends to a whole social class but remains at a purely economic level; and the hegemonic, which brings the interests of the leading class into harmony with those of subordinate classes and incorporates these other interests into an ideology expressed in universal terms (Gramsci, 1971: 180-95). The movement towards hegemony, Gramsci says, is a 'passage from the structure to the sphere of the complex superstructures', by which he means passing from the specific interests of a group or class to the building of institutions and

elaboration of ideologies. If they reflect a hegemony, these institutions and ideologies will be universal in form. i.e., they will not appear as those of a particular class, and will give some satisfaction to the subordinate groups while not undermining the leadership or vital interests of the hegemonic class.

HEGEMONY AND INTERNATIONAL RELATIONS

We can now make the transition from what Gramsci said about hegemony and related concepts to the implications of these concepts for international relations. First, however, it is useful to look at what little Gramsci himself had to say about international relations. Let us begin with this passage:

Do international relations precede or follow (logically) fundamental social relations? There can be no doubt that they follow. Any organic innovation in the social structure, through its technical-military expressions, modifies organically absolute and relative relations in the international field too. (Gramsci, 1971: 176)

By 'organic' Gramsci meant that which is structural, long-term or relatively permanent, as opposed to the short-term or 'conjunctural'. He was saying that basic changes in international power relations or world order, which are observed as changes in the military-strategic and geo-political balance, can be traced to fundamental changes in social relations.

Gramsci did not in any way by-pass the state or diminish its importance. The state remained for him the basic entity in international relations and the place where social conflicts take place – the place also, therefore, where hegemonies of social classes can be built. In these hegemonies of social classes, the particular characteristics of nations combine in unique and original ways. The working class, which might be considered to be international in an abstract sense, nationalises itself in the process of building its hegemony. The emergence of new worker-led blocs at the national level would, in this line of reasoning, precede any basic restructuring of international relations. However, the state, which remains the primary focus of social struggle and the basic entity of international relations, is the enlarged state which includes its own social basis. This view sets aside a narrow or superficial view of the state which reduces it, for instance, to the foreign policy bureaucracy or the state's military capabilities.

From his Italian perspective, Gramsci had a keen sense of what we

would now call dependency. What happened in Italy he knew was markedly influenced by external powers. At the purely foreign policy level, great powers have relative freedom to determine their foreign policies in response to domestic interests; smaller powers have less autonomy (Gramsci, 1971: 264). The economic life of subordinate nations is penetrated by and intertwined with that of powerful nations. This is further complicated by the existence within countries of structurally diverse regions which have distinctive patterns of relationship to external forces (Gramsci, 1971: 182).

At an even deeper level, those states which are powerful are precisely those which have undergone a profound social and economic revolution and have most fully worked out the consequences of this revolution in the form of state and of social relations. The French Revolution was the case Gramsci reflected upon, but we can think of the development of US and Soviet power in the same way. These were all nation-based developments which spilled over national boundaries to become internationally expansive phenomena. Other countries have received the impact of these developments in a more passive way, an instance of what Gramsci described at the national level as a passive revolution. This effect comes when the impetus to change does not arise out of 'a vast local economic development . . . but is instead the reflection of international developments which transmit their ideological currents to the periphery' (Gramsci, 1971: 116).

The group which is the bearer of the new ideas, in such circumstances, is not an indigenous social group which is actively engaged in building a new economic base with a new structure of social relations. It is an intellectual stratum which picks up ideas originating from a prior foreign economic and social revolution. Consequently, the thought of this group takes an idealistic shape ungrounded in a domestic economic development; and its conception of the state takes the form of 'a rational absolute' (Gramsci, 1971: 117). Gramsci criticised the thought of Benedetto Croce, the dominant figure of the Italian intellectual establishment of his own time, for expressing this kind of distortion.

HEGEMONY AND WORLD ORDER

Is the Gramscian concept of hegemony applicable at the international or world level? Before attempting to suggest how this might be done, it is well to rule out some usages of the term which are common in international relations studies. Very often 'hegemony'

is used to mean the dominance of one country over others, thereby tying the usage to a relationship strictly among states. Sometimes 'hegemony' is used as a euphemism for imperialism. When Chinese political leaders accuse the Soviet Union of 'hegemonism' they seem to have in mind some combination of these two. These meanings differ so much from the Gramscian sense of the term that it is better, for purposes of clarity in this paper, to use the term 'dominance' to replace them.

In applying the concept of hegemony to world order, it becomes important to determine when a period of hegemony begins and when it ends. A period in which a world hegemony has been established can be called hegemonic and one in which dominance of a non-hegemonic kind prevails, non-hegemonic. To illustrate, let us consider the past century and a half as falling into four distinguishable periods, roughly, 1845-1875, 1875-1945, 1945-1965 and 1965 to the present.¹⁴

The first period (1845-75) was hegemonic: there was a world economy with Britain as its centre. Economic doctrines consistent with British supremacy but universal in form - comparative advantage, free trade and the gold standard - spread gradually outward from Britain. Coercive strength underwrote this order. Britain held the balance of power in Europe, thereby preventing any challenge to hegemony from a land-based power. Britain ruled supreme at sea and had the capacity to enforce obedience by peripheral countries to the rules of the market.

In the second period (1875-1945), all these features were reversed. Other countries challenged British supremacy. The balance of power in Europe became destabilised, leading to two world wars. Free trade was superseded by protectionism; the Gold Standard was ultimately abandoned; and the world economy fragmented into economic blocs. This was a non-hegemonic period.

In the third period, following the Second World War (1945-65), the United States founded a new hegemonic world order similar in basic structure to that dominated by Britain in mid nineteenth century but with institutions and doctrines adjusted to a more complex world economy and to national societies more sensitive to the political repercussions of economic crises.

Sometime from the later 1960s through the early 1970s it became evident that this US-based world order was no longer working well. During the uncertain times which followed, three possibilities of structural transformation of world order opened up: a reconstruction of hegemony with a broadening of political management on the lines

envisaged by the Trilateral Commission; increased fragmentation of the world economy around big-power-centred economic spheres; and the possible assertion of a Third-World-based counter-hegemony with the concerted demand for the New International Economic Order as a forerunner.

On the basis of this tentative notation, it would appear that, historically, to become hegemonic, a state would have to found and protect a world order which was universal in conception, i.e., not an order in which one state directly exploits others but an order which most other states (or at least those within reach of the hegemony) could find compatible with their interests. Such an order would hardly be conceived in inter-state terms alone, for this would likely bring to the fore oppositions of state interests. It would most likely give prominence to opportunities for the forces of civil society to operate on the world scale (or on the scale of the sphere within which hegemony prevails). The hegemonic concept of world order is founded not only upon the regulation of inter-state conflict but also upon a globally-conceived civil society, i.e., a mode of production of global extent which brings about links among social classes of the countries encompassed by it.

Historically, hegemonies of this kind are founded by powerful states which have undergone a thorough social and economic revolution. The revolution not only modifies the internal economic and political structures of the state in question but also unleashes energies which expand beyond the state's boundaries. A world hegemony is thus in its beginnings an outward expansion of the internal (national) hegemony established by a dominant social class. The economic and social institutions, the culture, the technology associated with this national hegemony become patterns for emulation abroad. Such an expansive hegemony impinges on the more peripheral countries as a passive revolution. These countries have not undergone the same thorough social revolution, nor have their economies developed in the same way, but they try to incorporate elements from the hegemonic model without disturbing old power structures. While peripheral countries may adopt some economic and cultural aspects of the hegemonic core, they are less well able to adopt its political models. Just as fascism became the form of passive revolution in the Italy of the inter-war period, so various forms of military-bureaucratic regime supervise passive revolution in today's peripheries. In the world-hegemonic model, hegemony is more intense and consistent at the core and more laden with contradictions at the periphery.

Hegemony at the international level is thus not merely an order

among states. It is an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into other subordinate modes of production. It is also a complex of international social relationships which connect the social classes of the different countries. World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must be all three. World hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions and mechanisms which lay down general rules of behaviour for states and for those forces of civil society that act across national boundaries – rules which support the dominant mode of production.

THE MECHANISMS OF HEGEMONY: INTERNATIONAL ORGANISATIONS

One mechanism through which the universal norms of a world hegemony are expressed is the international organisation. Indeed, international organisation functions as the process through which the institutions of hegemony and its ideology are developed. Among the features of international organisation which express its hegemonic role are the following: (1) they embody the rules which facilitate the expansion of hegemonic world orders; (2) they are themselves the product of the hegemonic world order; (3) they ideologically legitimate the norms of the world order; (4) they co-opt the elites from peripheral countries and (5) they absorb counter-hegemonic ideas.

International institutions embody rules which facilitate the expansion of the dominant economic and social forces but which at the same time permit adjustments to be made by subordinated interests with a minimum of pain. The rules governing world monetary and trade relations are particularly significant. They are framed primarily to promote economic expansion. At the same time they allow for exceptions and derogations to take care of problem situations. They can be revised in the light of changed circumstances. The Bretton Woods institutions provided more safeguards for domestic social concerns like unemployment than did the Gold Standard, on condition that national policies were consistent with the goal of a liberal world economy. The current system of floating exchange rates also gives scope for national actions while maintaining the principle of a prior commitment to harmonise national policies in the interests of a liberal world economy.

International institutions and rules are generally initiated by the

state which establishes the hegemony. At the very least they must have that state's support. The dominant state takes care to secure the acquiescence of other states according to a hierarchy of powers within the inter-state structure of hegemony. Some second-rank countries are consulted first and their support is secured. The consent of at least some of the more peripheral countries is solicited. Formal participation may be weighted in favour of the dominant powers as in the International Monetary Fund and World Bank, or it may be on a one-state-one-vote basis as in most other major international institutions. There is an informal structure of influence reflecting the different levels of real political and economic power which underlies the formal procedures for decisions.

International institutions perform an ideological role as well. They help define policy guidelines for states and to legitimate certain institutions and practices at the national level. They reflect orientations favourable to the dominant social and economic forces. The OECD, in recommending monetarism, endorsed a dominant consensus of policy thinking in the core countries and strengthened those who were determined to combat inflation this way against others who were more concerned about unemployment. The ILO, by advocating tripartism, legitimates the social relations evolved in the core countries as the desirable model for emulation.

Elite talent from peripheral countries is co-opted into international institutions in the manner of *trasformismo*. Individuals from peripheral countries, though they may come to international institutions with the idea of working from within to change the system, are condemned to work within the structures of passive revolution. At best they will help transfer elements of 'modernisation' to the peripheries but only as these are consistent with the interests of established local powers. Hegemony is like a pillow: it absorbs blows and sooner or later the would-be assailant will find it comfortable to rest upon. Only where representation in international institutions is firmly based upon an articulate social and political challenge to hegemony – upon a nascent historic bloc and counter-hegemony – could participation pose a real threat. The co-optation of outstanding individuals from the peripheries renders this less likely.

Trasformismo also absorbs potentially counter-hegemonic ideas and makes these ideas consistent with hegemonic doctrine. The notion of self-reliance, for example, began as a challenge to the world economy by advocating endogenously determined autonomous development. The term has now been transformed to mean support by the agencies of the world economy for do-it-yourself welfare programmes in the

peripheral countries. These programmes aim to enable the rural populations to achieve self-sufficiency, to stem the rural exodus to the cities, and to achieve thereby a greater degree of social and political stability amongst populations which the world economy is incapable of integrating. Self-reliance in its transformed meaning becomes complementary to and supportive of hegemonic goals for the world economy.

Thus, one tactic for bringing about change in the structure of world order can be ruled out as a total illusion. There is very little likelihood of a war of movement at the international level through which radicals would seize control of the superstructure of international institutions. Daniel Patrick Moynihan notwithstanding, Third World radicals do not control international institutions. Even if they did, they could achieve nothing by it. These superstructures are inadequately connected with any popular political base. They are connected with the national hegemonic classes in the core countries and, through the intermediacy of these classes, have a broader base in these countries. In the peripheries, they connect only with the passive revolution.

THE PROSPECTS FOR COUNTER-HEGEMONY

World orders – to return to Gramsci's statement cited earlier in this essay – are grounded in social relations. A significant structural change in world order is, accordingly, likely to be traceable to some fundamental change in social relations and in the national political orders which correspond to national structures of social relations. In Gramsci's thinking, this would come about with the emergence of a new historic bloc.

We must shift the problem of changing world order back from international institutions to national societies. Gramsci's analysis of Italy is even more valid when applied to the world order: only a war of position can, in the long run, bring about structural changes, and a war of position involves building up the socio-political base for change through the creation of new historic blocs. The national context remains the only place where an historic bloc can be founded, although world-economy and world-political conditions materially influence the prospects for such an enterprise.

The prolonged crisis in the world economy (the beginning of which can be traced to the late 1960s and early 1970s) is propitious for some developments which could lead to a counter-hegemonic challenge. In the core countries, those policies which cut into transfer payments

to deprived social groups and generate high unemployment open the prospects of a broad alliance of the disadvantaged against the sectors of capital and labour which find common ground in international production and the monopoly-liberal world order. The policy basis for this alliance would most likely be post-Keynesian and neo-mercantilist. In peripheral countries, some states are vulnerable to revolutionary action, as events from Iran to Central America suggest. Political preparation of the population in sufficient depth may not, however, be able to keep pace with revolutionary opportunity and this diminishes the prospect for a new historic bloc. An effective political organisation (Gramsci's Modern Prince) would be required in order to rally the new working classes generated by international production and build a bridge to peasants and urban marginals. Without this, we can only envisage a process where local political elites, even some which are the product of abortively revolutionary upheavels, would entrench their power within a monopoly-liberal world order. A reconstructed monopoly-liberal hegemony would be quite capable of practising *trasformismo* by adjusting to many varieties of national institutions and practices, including nationalisation of industries. The rhetoric of nationalism and socialism could then be brought into line with the restoration of passive revolution under new guise in the periphery.

In short, the task of changing world order begins with the long, laborious effort to build new historic blocs within national boundaries.

Notes

- 1 This essay was originally published in *Millennium*, (1983) 12 (2):162-75. I refer in citation to Gramsci (1971), hereafter cited as *Selections*. The full critical edition is Gramsci (1975), hereafter cited as *Quaderni*.
- 2 This seems to be the problem underlying Anderson (1976-77) which purports to find inconsistencies in Gramsci's concepts.
- 3 On this point see Thompson (1978), which contrasts a historicist position analogous to Gramsci's with the abstract philosophical structuralism of Althusser. See 'Marxism is not Historicism', in Althusser and Balibar (1979).
- 4 It is said that this was to avoid confiscation of his notes by the prison censor who, if this is true, must have been particularly slow-witted.
- 5 Buci-Glucksmann (1975) places Gramsci squarely in the Leninist tradition. Portelli (1972) and Macciocci (1973) both contrast Gramsci and Lenin. Buci-Glucksmann's work seems to me to be more fully thought through. See also Mouffe (1979) and Showstack-Sassoon (1982).

- 6 This notion fitted well with Gramsci's assessment of the situation in Italy in the early 1920s; the working class was by itself too weak to carry the full burden of revolution and could only bring about the founding of a new state by an alliance with the peasantry and some petty bourgeois elements. In fact, Gramsci considered the workers' council movement as a school for leadership of such a coalition and his efforts prior to his imprisonment were directed toward building this coalition.
- 7 See Buci-Glucksmann (1975: 63).
- 8 Machiavelli (1977: 49–50); Gramsci (1971: 169–90).
- 9 The term 'Western Europe' refers here to the Britain, France, Germany and Italy of the 1920s and 1930s.
- 10 Gramsci borrowed the term 'passive revolution' from the Neapolitan historian Vincenzo Cuocco (1770–1823) who was active in the early stages of the Risorgimento. In Cuocco's interpretation Napoleon's armies had brought passive revolution to Italy.
- 11 Buci-Glucksmann (1975: 121).
- 12 Gramsci, *Quaderni* (1975: 2,632).
- 13 See Sorel's discussion of myth and the 'Napoleonic battle' in the letter to Daniel Halevy (in Sorel, 1961).
- 14 The dating is tentative and would have to be refined by enquiry into the structural features proper to each period as well as into factors deemed to constitute the breaking points between one period and another. These are offered here as mere notations for a revision of historical scholarship to raise some questions about hegemony and its attendant structures and mechanisms.

Imperialism, which has taken different forms in these periods, is a closely related question. In the first, *Pax Britannica*, although some territories were directly administered, control of colonies seems to have been incidental rather than necessary to economic expansion. Argentina, a formally independent country, had essentially the same relationship to the British economy as Canada, a former colony. This, as George Lichtheim noted, may be called the phase of 'liberal imperialism'. In the second period, the so-called 'new imperialism' brought more emphasis on direct political controls. It also saw the growth of capital exports and of the finance capital identified by Lenin as the very essence of imperialism. In the third period, which might be called that of the neo-liberal or monopoly-liberal imperialism, the internationalising of production emerged as the pre-eminent form, supported also by new forms of finance capital (multinational banks and consortia). There seems little point in trying to define some unchanging essence of imperialism but it would be more useful to describe the structural characteristics of the imperialisms which correspond to successive hegemonic and non-hegemonic world orders. For a further discussion of this as regards *Pax Britannica* and *Pax Americana*, see Cox (1983).

V-3 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И ГЕОПОЛИТИКА

- 18.** „Међународни географски положај”, у
Војин Димитријевић, Радослав
Стојановић, *Међународни односи*,
Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр.
177-182.

Северну Африку био је у највећој мери изазван потребом да се нађе земљиште погодно за гајење житарица). У данашње време, овај смисао и значај тла територије једне државе губи значај. Развој технологије производње и саобраћаја омогућио је производњу хране, на до јуче стерилним земљиштима или размену добара у светским размерама, којом се добија храна у размену за друге производе. (Велика Британија од друге половине XIX века храни своје становништво углавном захваљујући увозу).

Мада данас, са развојем технике људи могу успешније да отклањају природно (релативно) сиромаштво територије на којој живе, богатство природним изворима није без значаја у односима држава. У зависности од развоја производње, растао је и опадао значај појединих природних сировина. Једна држава је могла бити сиромашна ако није имала угља у времену у коме је угља био основни извор енергије за покретање индустријске производње. У другим условима, са развојем других извора енергије, та иста држава је могла заузети неко од водећих места у светској производњи. Развојем производње синтетичког материјала, многе земље, које иначе нису располагале природним сировинама, постају значајни произвођачи захваљујући развоју хемијске индустрије. Истовремено, земље које су тим природним сировинама располагале, губе место које су имале у међународној подели рада и на светском тржишту (то је нарочито случај са развојем производње вештачке гуме, пољопривредног ђубрива и др.).

Свако време развоја цивилизације имало је своје технолошке обележје. У зависности од тога, растао је или опадао значај појединих природних сировина, што је увек остављало трага на односе између државе. Државе су се у тежњи да јачају своју моћ и друштвено богатство, увек трудиле да поседују те сировине у довољној количини. Уколико их нису могле добити разменом у међународним економским односима, сукоб уз употребу средстава принуде је био честа појава. Чак и у нашем времену, времену врло развијене технологије, утакмица држава да поседују изворе нафте, нуклеарних сировина, ретких метала потребних у ракетној техници, често битно утичу на развој односа, како у регионалним, тако и у светским размерама. Политика САД приликом деколонизације Конга (1960.) у великој мери је одређена интересима ове земље за нуклеарне сировине у Катанги.

Б. Међународни географски положај

Значај једне државе или групације држава у међународним односима може у великој мери да буде одређен њеним географским положајем и простором који заузима. Значај путева који прелазе територију једне земље, стратегијска позиција у датим условима ратне технике, приступ морима, све су то елементи географског положаја

једне државе, који могу утицати на њено понашање и понашање других држава према њој.

Простору који је заузимала једна држава велику пажњу су посвећивали припадници тзв. геополитичке школе. Они су полазили од тога да природна тла и простор који заузима једна држава одређују друштвене институције, расне и националне особине, културу итд.

Геополитичка схватања први је систематски изложио немачки географ Фридрих Рацел (Friedrich Ratzel). Он полази од става да се раст једне државе огледа у њеном територијалном ширењу, те да државе које располажу већим пространством територије, располажу већим капацитетом моћи. Ова корелација између величине територије и државне моћи изазвала је по Рацелу, сталну тежњу држава ка проширењу своје територије.⁴⁶ Ова схватања имају своје објашњење у друштвеним условима у којима су настала, у времену освајања колонија и стварања великих колонијалних империја од стране империјалистичких сила.

У даљем развоју геополитичких објашњења друштвених појава, у његовој англосаксонској интерпретацији, географски положај једне земље има прворазредан значај за положај те државе у међународним односима. Најизразитији представници овога правца су амерички адмирал Алфред Махан (1840–1914) и британски географ Халфорд Мекиндер (Sir Halford Mackinder 1869–1947).

Као стручњак за поморску стратегију, Махан је био обузет чињеницом да је свет повезан огромним поморским пространима у коме, као противтежа, израста огромна евроазијска маса. Основни глобални однос, по њему, настаје из тежње континенталног језгра да се пробије у простор маритимних прочеља. Из овог односа настајао је сукоб између Русије, као поседника евроазијског континенталног језгра и маритимне силе број један, Велике Британије, која је бранила приступ маритимним прочељима. Ова одбрана је вршена (и треба да се врши) сталним политичким окружењем с мора руског континенталног језгра. Интересантно је напоменути да је ова теорија, у нешто измењеном виду, дошла до изражаја и у америчкој глобалној стратегији после Другог светског рата у којој је „окружење“ СССР-а спроведено истим геостратешким концепцијама од подручја Атлантског пакта, преко Багдадског и АНЗУС пакта до крајњег истока.

Каснији развој догађаја везаних за односе Русије и Велике Британије демантовао је Маханове идеје, јер су у два светска рата те земље биле савезници а не противници. Но, и поред тог историјског демантија ове теорије, она је нашла одзив и у глобалној стратегији једне велике силе после Другог светског рата.

Полазећи од истих идеја, Мекиндер је сматрао да сам распоред копна и мора на земљи омогућује стварање великих империја и чак,

⁴⁶ М. Милутиновић, *нав. дело*, стр. 96–99.

једног светског царства. Он је Европу, Азију и Африку назвао „светским острвом“. Он је створио афоризам по коме „онај ко влада Источном Европом, контролише предео срца; ко влада пределом срца, контролише цели свет“. После Првог светског рата, Мекиндер модификује своју теорију, тако што сада Атлантски океан сматра споном Западне Европе и Америке, те је у тој области видео други „стожер моћи“ који ће са првим бити у стању равнотеже.

Оваква гледишта су нашла плодно тле у Немачкој после првог светског рата, у којој расте реваншизам после пораза у том рату. Националистички и реваншистички кругови у Немачкој виде у геополитичким теоријама идејну основу поновних припрема за остварење своје идеје о владавини читавим светом. Бивши генерал Карл Хаусхофер (1869–1946) као Хитлеров сарадник и идеолог, налази у геополитичким теоријама основ за немачко светско господарство у чињеници да је она у најповољнијем положају да овлада „светским срцем“, светским острвом а тиме и читавим светом.⁴⁷

Геополитичке теорије у немачкој фашистичкој верзији изазвале су отпор у читавом свету, тако да се врло брзо развија научна критика ових схватања, која ову теорију научно побија. Овај став науке према овим теоријским концепцијама допринео је томе да данас нема целивних система проучавања међународних односа заснованих на геополитичким схватањима.

Међутим, ако се изузму претераности и мистификације које су геополитичари унели у анализу улоге географског чиниоца, неопходно је рећи да улога и значај географске средине за друштво не може бити занемарена. Географски чинилац може бити повољан или мање повољан за неку државу и њен политички положај и улогу. „Стога се без географских услова не може замислити друштвени развој. Географски услов не губе никада карактер материјалних услова неопходног за опстанак друштва. Али исто тако, они не прелазе границе тога оквира.“⁴⁸ При том, то треба увек имати у виду, географски чиниоци не играју увек исту улогу на свим ступњевима друштвеног развоја. Исто тако, поједини географски елементи немају увек исти значај.⁴⁹

Географски положај једне државе или групације држава може у великој мери да утиче на положај те државе у међународним односима и међународној политици. Значај путева који прелазе преко неке земље, стратешки положај у датим условима ратне технике, приступ морима, све су то елементи географског положаја једне државе, који могу утицати на њено понашање и понашање других држава према њој.

⁴⁷ М. Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1974, стр. 153.

⁴⁸ М. Милутиновић, *нав. дело*, стр. 103–108.

⁴⁹ *Нав. дело*, стр. 300.

а. *Проспир*. – Видели смо да су геополитичари величини простора који заузима једна држава придавали одлучујући значај, како за међународни положај једне државе, тако и за карактер њеног народа, власти, друштвене организације. Међутим, очигледно је да величина простора не одређује снагу једног народа нити степен његове друштвене и економске развијености, па тиме ни облике друштвене организованости, културе итд. То је толико видљиво из историје да у помоћ није потребно призивати посебне аргументе да би се та тврдња научно одбацила. Није мали број држава имао велику територију а да то није било довољно ни за то да она буде војна сила и обрнуто. Чак није тачна ни тврдња да је величина територије и природно богатство у корелацији. Степен развијености производње има свакако далеко већи значај у животу једног друштва од величине простора које то друштво насељава.

Величини простора се, међутим, не може одузети сваки значај у међународним односима. У различитим условима развоја војне технике, простор је имао значајан утицај на стварање стратегијских планова одбране или напада. Он је имао и, може се рећи, одлучујућу улогу у неким ратовима (Наполеонов поход на Русију, 1812) а и данас, у време нуклеарног оружја, значај тзв. стратегијске дубине дуго времена је био један од основних чинилаца у стратешком планирању. Променама у ратној техници мења се и значај простора, тако да се у том смислу он не може сматрати детерминантом положаја једне државе у међународним односима. Међутим, имајући у виду све остале чиниоце, мора се водити рачуна о простору који једна држава заузима. Од правилне процене његове вредности у датим условима развоја материјалне производње, ратне технике и стратегије, мора се вршити процена значаја простора, и на основу тога, оцена о могућим кретањима у међународним односима.

б. *Издаз на море*. – На одређеном степену развоја друштва море је добило велики значај у међународним односима држава. Издаз на море је често омогућавао лакши приступ на светско тржиште, виши степен веза са осталим државама, а тиме, и више могућности укључивања у међународну поделу рада. У глобалној стратегији, море је имало и има изузетан значај у утакмици великих сила око контроле појединих делова света, успостављања интересних сфера, зона утицаја итд. У данашњим условима ратне технике море је погодан простор за нуклеарна дејства из атомских подморница које, не излазећи на површину, могу ракетама гађати одређене циљеве.

У историји међународних односа лако се дају запазити настојања многих држава да добију издаз на море. Тако је Русија од XVIII века настојала да добије издаз на топло море. Читав XIX век обележен је настојањем ове велике силе да изађе на Средоземно море кроз Босфор и Дарданеле или на други начин. Умногост, њена политика била је

усмерена овом циљу, што и данас није без значаја у спољној политици СССР.

Србија је веома дуго, кроз XIX век па, све до Првог светског рата, настојала да добије издаз на море. Опасности које су за њу произлазиле из континенталне затворености дошле су до пуног изражаја у Царинском рату са Аустро-Угарском почетком XX века. Овим ратом Аустро-Угарска је хтела да потчини Србију својим политичким интересима на тај начин што је затворила континенталне путеве за извоз робе у спољној трговини Србије.

Значај мора за међународне односе Југославије произлази у највећој мери и због тога што је Јадранско море део Средоземног мора, преко кога се долази у непосредни контакт са Европом, Азијом и Африком. Исто тако, Средоземно море је веза за издазак на Атлантски океан и преко њега у цео свет. Економски, стратешки и политички значај Средоземног мора огледа се и у присуству великих сила у њему и постојању сталних жаришта криза на овом подручју.

Издаз на море, без сумње, представља предност за једну државу у међународним односима. Због тога се увек мора рачунати с том чињеницом у проценама положаја једне земље у датој констелацији међународних односа.

в. *Саобраћајни значај територије*. – У различитим периодима историје, територије појединих држава имале су велики значај у развоју међународних веза, трговине и стратегијских праваца кретања. Пuteви преко којих су се те везе одржавале имали су, природно, велики значај у тим односима, и то како за државе преко којих су ти путеви прелазили, тако и за државе које су се тим путевима користиле.

У историјском раздобљу, у коме је Европа продирала на исток колонизирајући Азију, Србија је имала велики значај као мост између истока и запада, јер је преко ње пролазио погодан пут за неке европске силе. С обзиром на то да су, на првом месту, Немачка и Аустроугарска биле упућене тим правцима надирања на исток, међународни положај Србије је у великој мери био одређен њеним географским положајем на том путу. Стратегијски планови Аустроугарске и Немачке увек су узимали у обзир овај значај Србије, те су биле спремне да се сукобљавају с другим силама (Русијом, Енглеском и Француском), око поседовања и контроле на овом путу.

г. *Географски положај групације држава*. – У међународним односима, због разлика у интересима и улоге силе у сучељавању интереса, долази до равнотеже снага, што доводи до груписања држава у политичке савезе и блокове. Ове политичке групације се међусобно сукобљавају те се због тога мора водити рачуна о њиховом геостратешком положају. Различити географски услови доприносе посебностима у положају појединих земаља унутар групације и положају целе групације. Прво, мора се имати на уму све оно што је од

значаја за сваку поједину државу-чланицу групације и то узети у обзир и за оцену положаја целе групације. Ово је нарочито значајно код одређивања неуралгичних тачака око којих се јављају најчешћи сукоби. Поред тога, за оцену положаја целе групације мора се водити рачуна и о неким другим елементима. То је на првом месту распоред држава са јаким производним капацитетима унутар групације а према другим групацијама. Уколико се такве државе налазе на граничном појасу групације, те се физички непосредно додирују с другом групацијом, та групација је, значи, врло рањива у случају сукоба. У овој ситуацији велику улогу могу да имају тзв. тампон државе које физички удаљују две сукобљене групације. То омогућује, нарочито рањивој групацији, маневарски простор и заштиту осетљивих тачака, које имају значај за капацитет моћи дате групације. У данашњим условима ратне технике, величина простора има посебан значај у односима силе. Познато је да антиракетни системи имају већи значај уколико су више истурени према периферији брањеног простора. Затим, велики простор којим располаже једна групација има значаја и због климатских услова. Ратна техника се прилагођава стратегији у различитим природним условима, али се, и поред тога, не може занемарити овај чинилац код планирања односа на бази силе две групације. Јаке зиме, сушни и пустињски предели, стварају посебне тешкоће које могу утицати на онога ко планира напад, на време када ће напад бити изведен, као и на одбрану једне такве територије.

3. Нација

А. Појам

Буђење националне свести и настанак нација, обележава посебну епоху и ступањ развоја људског друштва, и истовремено, оквир са којим се у великом броју случајева поклапа савремена држава. Са настанком нације, јавља се и национална држава, која од почетка па до данас представља облик државног организовања нације, те се често нација и држава као појмови поистовећују.

С обзиром на то да су међународни односи, социолошки гледано, односи глобалних друштава, нација и све што се за њу везује, или из ње произлази, има изузетан значај за међународне односе. Настанак нација у Европи разбио је феудалне друштвене творевине које су замењене низом нових националних држава. Овај процес формирања нација у Европи представља једно од битних обележја међународних односа XIX и XX века до Првог светског рата. Борба за национално ослобођење поробљених народа Европе и њихове тежње за стварањем националних држава, битно су утицале на међународне односе Европе тога времена. Процес формирања националних држава у Европи текао је једновремено с освајањима колонија у свету.

V-3 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И ГЕОПОЛИТИКА

19.1. Миломир Степић, „Геополитика”,
Геополитичка раскршћа, бр. 1, лето 2000,
стр. 76.

ГЕОПОЛИТИКА

приређује др Миломир Сивеић

Геополитика је научна дисциплина која проучава улогу и значај физичко-географских и друштвено-географских чинилаца у политичким појавама и процесима.

Утемељивачем геополитике сматра се шведски научник *Rudolf Kjellen* (1864-1922), који је први употребио појам *геополитика* у чланку о шведским границама објављеном 1899. године. У књизи *Staten som Lifform* (Држава као облик живота), објављеној 1916. године, разрадио је схватање о органском јединству државе и њеног тла. Државу је схватао као биолошки организам који расте и опада и то учење је претворио у систем науке о држави која има пет подсистема: геополитику, екополитику, демополитику, социополитику и кратополитику.

Творац немачке геополитичке школе је *Karl Haushofer* (1869-1946), географ и генерал. Он је допринео да се геополитика уведе у све сфере немачког друштва. Као њене задатке одредио је: проучавање простора са гледишта државе, учешће у креирању политичке акције и учешће у предвиђању догађаја и указивању на правце развоја државног и политичког живота. Злоупотребом геополитике настојао је да постави „научне“ темеље немачком расизму и експанзионизму.

После Другог светског рата геополитика је била запоставље-

на. Ипак, постепено су се (кроз политичку географију, геостратегију, војну географију, дипломатију и друге научне дисциплине и праксу) „провлачиле“ и обликовале геополитичке идеје. У томе су предњачиле англосаксонске таласократске, антинемачке и антируске концепције (*MacKinder, Mahan, Bowman, Spykman ...*).

Од осамдесетих година у Европи се обнавља интересовање за геополитику, посебно после слома биполаризма. У Француској су се појавиле бројне геополитичке књиге и часописи, а међу ауторима предњаче *Lacoste* и *Foucher*. Британци (*Taylor, O' Loughlin* и др.) развијали су критички приступ према ранијим англосаксонским империјалистичким доктринама. Критичка геополитика је осамдесетих година постала популарна и у САД, а деведесетих је преусмерена на геополитичку сценаристику (*Fukuyama, Lutwak, Toal, Huntington, Brzezinski, Kissinger, Agnew & Corbridge ...*).

Руска геополитика је деведесетих година постала „транспарентнија“. Бави се углавном „поствакуумским“ дилемама везаним за дугорочне државне и националне стратегије (*Гумилев, Душин, Зјуганов...*). Посебан феномен су „геополитике малих држава и народа“ које настоје да одговоре на питања која се односе на положај, функционисање и опстанак „малих“ у глобалним гео-

политичким концепцијама „великих“.

Порицање научности геополитике креће се у распону од сталног сумњичења да је рецидив нацистичког експанзионизма и расизма пројектован у савремени шовинизам, преко пезоративног етикетирања да се њен максимум исцрпљује у национално-патриотској публицистици, до свођења на пуку доктрину.

Интелектуално „тумарање“ се наставља и када се геополитици не споре статус и карактер науке. Најчешће се сврстава у групу политичких наука као пандан политичкој географији. Елементи дефиниције геополитике често се уносе у дефиниције политичке географије и геостратегије, и обрнуто. Слично је и са науком о међународним политичким односима, која се под бременом идеолошких предрасуда игнорантски односила према геополитици сводећи је на тзв. (физичко) географски фактор. Истовремено, узурпирала је њен предмет проучавања и фактички је присвајала. Савремена геополитика, за разлику од хаусхоферовске немачке псеудонаучне геополитике, постала је засебна научна дисциплина и, упркос прожимању са додирним научним дисциплинама, има особен предмет истраживања.

М. С.

V-3 МЕЃУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЃУНАРОДНИ ОДНОСИ И ГЕОПОЛИТИКА

19.2. Halford J. Mackinder, “The Geographical Pivot of History”, from *Geographical Journal* (1904), in Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Routledge, London and New York, 1998, pp. 27-31.

"The Geographical Pivot of History"

from *Geographical Journal* (1904)

When historians in the remote future come to look back on the group of centuries through which we are now passing, and see them foreshortened, as we today see the Egyptian dynasties, it may well be that they will describe the last 400 years as the Columbian epoch, and will say that it ended soon after the year 1900. Of late it has been a commonplace to speak of geographical exploration as nearly over, and it is recognized that geography must be diverted to the purpose of intensive survey and philosophic synthesis. In 400 years the outline of the map of the world has been completed with approximate accuracy, and even in the polar regions the voyages of Nansen and Scott have very narrowly reduced the last possibility of dramatic discoveries. But the opening of the twentieth century is appropriate as the end of a great historic epoch, not merely on account of this achievement, great though it be. The missionary, the conqueror, the farmer, the miner, and, of late, the engineer, have followed so closely in the traveller's footsteps that the world, in its remotest borders, has hardly been revealed before we must chronicle its virtually complete political appropriation. In Europe, North America, South America, Africa, and Australasia there is scarcely a region left for the pegging out of a claim of ownership, unless as the result of a war between civilized or half-civilized powers. Even in Asia we are probably witnessing the last moves of the game first played by the horsemen of Yermak the Cossack and the shipmen of Vasco da Gama. Broadly speaking, we may contrast the Columbian epoch with the age which preceded it, by describing its essential characteristic as the expansion of Europe against almost negligible

resistances, whereas mediaeval Christendom was pent into a narrow region and threatened by external barbarism. From the present time forth, in the post-Columbian age, we shall again have to deal with a closed political system, and none the less that it will be one of worldwide scope. Every explosion of social forces, instead of being dissipated in a surrounding circuit of unknown space and barbaric chaos, will be sharply re-echoed from the far side of the globe, and weak elements in the political and economic organism of the world will be shattered in consequence. There is a vast difference of effect in the fall of a shell into an earthwork and its fall amid the closed spaces and rigid structures of a great building or ship. Probably some half-consciousness of this fact is at last diverting much of the attention of statesmen in all parts of the world from territorial expansion to the struggle for relative efficiency.

It appears to me, therefore, that in the present decade we are for the first time in a position to attempt, with some degree of completeness, a correlation between the larger geographical and the larger historical generalizations. For the first time we can perceive something of the real proportion of features and events on the stage of the whole world, and may seek a formula which shall express certain aspects, at any rate, of geographical causation in universal history. If we are fortunate, that formula should have a practical value as setting into perspective some of the competing forces in current international politics. The familiar phrase about the westward march of empire is an empirical and fragmentary attempt of the kind. I propose this evening describing those physical features of the world

which I believe to have been most coercive of human action, and presenting some of the chief phases of history as organically connected with them, even in the ages when they were unknown to geography. My aim will not be to discuss the influence of this or that kind of feature, or yet to make a study in regional geography, but rather to exhibit human history as part of the life of the world organism. I recognize that I can only arrive at one aspect of the truth, and I have no wish to stray into excessive materialism. Man and not nature initiates, but nature in large measure controls. My concern is with the general physical control, rather than the causes of universal history. It is obvious that only a first approximation to truth can be hoped for. I shall be humble to my critics.

The late Professor Freeman held that the only history which counts is that of the Mediterranean and European races. In a sense, of course, this is true, for it is among these races that have originated the ideas which have rendered the inheritors of Greece and Rome dominant throughout the world. In another and very important sense, however, such a limitation has a cramping effect upon thought. The ideas which go to form a nation, as opposed to a mere crowd of human animals, have usually been accepted under the pressure of a common tribulation, and under a common necessity of resistance to external force. The idea of England was beaten into the Heptarchy by Danish and Norman conquerors; the idea of France was forced upon competing Franks, Goths, and Romans by the Huns at Chalons, and in the Hundred Years' War with England; the idea of Christendom was born of the Roman persecutions, and matured by the Crusades; the idea of the United States was accepted, and local colonial patriotism sunk, only in the long War of Independence; the idea of the German Empire was reluctantly adopted in South Germany only after a struggle against France in comradeship with North Germany. What I may describe as the literary conception of history, by concentrating attention upon ideas and upon the civilization which is their outcome, is apt to lose sight of the more elemental movements whose pressure is commonly the exciting cause of the

efforts in which great ideas are nourished. A repellent personality performs a valuable social function in uniting his enemies, and it was under the pressure of external barbarism that Europe achieved her civilization. I ask you, therefore, for a moment to look upon Europe and European history as subordinate to Asia and Asiatic history, for European civilization is, in a very real sense, the outcome of the secular struggle against Asiatic invasion...

[...]

For a thousand years a series of horse riding peoples emerged from Asia through the broad interval between the Ural mountains and the Caspian sea, rode through the open spaces of southern Russia, and struck home into Hungary in the very heart of the European peninsula, shaping by the necessity of opposing them the history of each of the great peoples around—the Russians, the Germans, the French, the Italians, and the Byzantine Greeks. That they stimulated healthy and powerful reaction, instead of crushing opposition under a widespread despotism, was due to the fact that the mobility of their power was conditioned by the steppes, and necessarily ceased in the surrounding forests and mountains.

A rival mobility of power was that of the Vikings in their boats. Descending from Scandinavia both upon the northern and the southern shores of Europe, they penetrated inland by the river ways. But the scope of their action was limited, for, broadly speaking, their power was effective only in the neighbourhood of the water. Thus the settled peoples of Europe lay gripped between two pressures—that of the Asiatic nomads from the east, and on the other three sides that of the pirates from the sea. From its very nature neither pressure was overwhelming, and both therefore were stimulative. It is noteworthy that the formative influence of the Scandinavians was second only in significance to that of the nomads, for under their attack both England and France made long moves towards unity, while the unity of Italy was broken by them. In earlier times, Rome had

mobilized the power of her settled peoples by means of her roads, but the Roman roads had fallen into decay, and were not replaced until the eighteenth century...

[...]

Mobility upon the ocean is the natural rival of horse and camel mobility in the heart of the continent. It was upon navigation of oceanic rivers that was based the Potamic stage of civilization, that of China on the Yangtze, that of India on the Ganges, that of Babylonia on the Euphrates, that of Egypt on the Nile. It was essentially upon the navigation of the Mediterranean that was based what has been described as the Thalassic stage of civilization, that of the Greeks and Romans. The Saracens and the Vikings held sway by navigation of the oceanic coasts.

The all important result of the discovery of the Cape road to the Indies was to connect the western and eastern coastal navigations of Euro-Asia, even though by a circuitous route, and thus in some measure to neutralize the strategical advantage of the central position of the steppes by pressing upon them in rear. The revolution commenced by the great mariners of the Columbian generation endowed Christendom with the widest possible mobility of power, short of a winged mobility. The one and continuous ocean enveloping the divided and insular lands is, of course, the geographical condition of ultimate unity in the command of the sea, and of the whole theory of modern naval strategy and policy as expounded by such writers as Captain Mahan and Mr Spenser Wilkinson. The broad political effect was to reverse the relations of Europe and Asia, for whereas in the Middle Ages Europe was caged between an impassable desert to south, an unknown ocean to west, and icy or forested wastes to north and north-east, and in the east and south-east was constantly threatened by the superior mobility of the horsemen and camelmén, she now emerged upon the world, multiplying more than thirty fold the sea surface and coastal lands to which she had access, and wrapping her influence round the Euro-Asiatic land-power which had hitherto threatened her

very existence. New Europes were created in the vacant lands discovered in the midst of the waters, and what Britain and Scandinavia were to Europe in the earlier time, that have America and Australia, and in some measure even Trans-Saharan Africa, now become to Euro-Asia. Britain, Canada, the United States, South Africa, Australia, and Japan are now a ring of outer and insular bases for sea-power and commerce, inaccessible to the land-power of Euro-Asia.

But the land-power still remains, and recent events have again increased its significance. While the maritime peoples of Western Europe have covered the ocean with their fleets, settled the outer continents, and in varying degree made tributary the oceanic margins of Asia, Russia has organized the Cossacks, and, emerging from her northern forests, has policed the steppe by setting her own nomads to meet the Tartar nomads. The Tudor century, which saw the expansion of Western Europe over the sea, also saw Russian power carried from Moscow through Siberia. The eastward swoop of the horsemen across Asia was an event almost as pregnant with political consequences as was the rounding of the Cape, although the two movements long remained apart.

It is probably one of the most striking coincidences of history that the seaward and the landward expansion of Europe should, in a sense, continue the ancient opposition between Roman and Greek. Few great failures have had more far-reaching consequences than the failure of Rome to Latinize the Greek. The Teuton was civilized and Christianized by the Roman, the Slav in the main by the Greek. It is the Romano-Teuton who in later times embarked upon the ocean; it was the Graeco-Slav who rode over the steppes, conquering the Turanian. Thus the modern land-power differs from the sea-power no less in the source of its ideals than in the material conditions of its mobility.

In the wake of the Cossack, Russia has safely emerged from her former seclusion in the northern forests. Perhaps the change of greatest intrinsic importance which took place in Europe in the last century was the southward migration of the Russian peasants, so that, whereas agricultural settlements formerly ended at the forest boundary, the centre of the population of

all European Russia now lies to south of that boundary, in the midst of the wheat-fields which have replaced the more western steppes. Odessa has here risen to importance with the rapidity of an American city.

A generation ago steam and the Suez canal appeared to have increased the mobility of seapower relatively to land-power. Railways acted chiefly as feeders to ocean-going commerce. But trans-continental railways are now transmuting the conditions of land-power, and nowhere can they have such effect as in the closed heartland of Euro-Asia, in vast areas of which neither timber nor accessible stone was available for road-making. Railways work the greater wonders in the steppe, because they directly replace horse and camel mobility, the road stage of development having here been omitted...

[...]

The Russian railways have a clear run of 6000 miles from Wirballen in the west to Vladivostok in the east. The Russian army in Manchuria is as significant evidence of mobile land-power as the British army in South Africa was of sea-power. True, that the Trans-Siberian railway is still a single and precarious line of communication, but the century will not be old before all Asia is covered with railways. The spaces within the Russian Empire and Mongolia are so vast, and their potentialities in population, wheat, cotton, fuel, and metals so incalculably great, that it is inevitable that a vast economic world, more or less apart, will there develop inaccessible to oceanic commerce.

As we consider this rapid review of the broader currents of history, does not a certain persistence of geographical relationship become evident? Is not the pivot region of the world's politics that vast area of Euro-Asia which is inaccessible to ships, but in antiquity lay open to the horse-riding nomads, and is today about to be covered with a network of railways? There have been and are here the conditions of a mobility of military and economic power of a far-reaching and yet limited character. Russia replaces the Mongol Empire. Her pressure on Finland, on Scandinavia, on Poland, on Turkey, on Persia, on India, and on

China replaces the centrifugal raids of the steppe men. In the world at large she occupies the central strategical position held by Germany in Europe. She can strike on all sides and be struck from all sides, save the north. The full development of her modern railway mobility is merely a matter of time. Nor is it likely that any possible social revolution will alter her essential relations to the great geographical limits of her existence. Wisely recognizing the fundamental limits of her power, her rulers have parted with Alaska; for it is as much a law of policy for Russia to own nothing over seas as for Britain to be supreme on the ocean.

Outside the pivot area, in a great inner crescent, are Germany, Austria, Turkey, India, and China, and in an outer crescent, Britain, South Africa, Australia, the United States, Canada, and Japan. In the present condition of the balance of power, the pivot state, Russia, is not equivalent to the peripheral states, and there is room for an equipoise in France. The United States has recently become an eastern power, affecting the European balance not directly, but through Russia, and she will construct the Panama canal to make her Mississippi and Atlantic resources available in the Pacific. From this point of view the real divide between east and west is to be found in the Atlantic ocean.

The oversetting of the balance of power in favour of the pivot state, resulting in its expansion over the marginal lands of Euro-Asia, would permit of the use of vast continental resources for fleet-building, and the empire of the world would then be in sight. This might happen if Germany were to ally herself with Russia. The threat of such an event should, therefore, throw France into alliance with the over-sea powers, and France, Italy, Egypt, India, and Korea would become so many bridge heads where the outside navies would support armies to compel the pivot allies to deploy land forces and prevent them from concentrating their whole strength on fleets. On a smaller scale that was what Wellington accomplished from his sea-base at Torres Vedras in the Peninsular War. May not this in the end prove to be the strategical function of India in the British Imperial system? Is not this the idea underlying Mr. Amery's conception that the British military front stretches from the Cape through India to Japan?

The development of the vast potentialities of South America might have a decisive influence upon the system. They might strengthen the United States, or, on the other hand, if Germany were to challenge the Monroe doctrine successfully, they might detach Berlin from what I may perhaps describe as a pivot policy. The particular combinations of power brought into balance are not material; my contention is that from a geographical point of view they are likely to rotate round the pivot state, which is always likely to be great, but with limited mobility as compared with the surrounding marginal and insular powers.

I have spoken as a geographer. The actual balance of political power at any given time is, of course, the product, on the one hand, of geographical conditions, both economic and strategic, and, on the other hand, of the relative number, virility, equipment, and organization of the competing peoples. In proportion as these quantities are accurately estimated are we likely to adjust differences without the crude resort to arms. And the geographical quantities in the calculation are more measurable and more nearly constant than the human. Hence we should expect to find our

formula apply equally to past history and to present politics. The social movements of all times have played around essentially the same physical features, for I doubt whether the progressive desiccation of Asia and Africa, even if proved, has in historical times vitally altered the human environment. The westward march of empire appears to me to have been a short rotation of marginal power round the south-western and western edge of the pivotal area. The Nearer, Middle, and Far Eastern questions relate to the unstable equilibrium of inner and outer powers in those parts of the marginal crescent where local power is, at present, more or less negligible.

In conclusion, it may be well expressly to point out that the substitution of some new control of the inland area for that of Russia would not tend to reduce the geographical significance of the pivot position. Were the Chinese, for instance, organized by the Japanese, to overthrow the Russian Empire and conquer its territory, they might constitute the yellow peril to the world's freedom just because they would add an oceanic frontage to the resources of the great continent, an advantage as yet denied to the Russian tenant of the pivot region.



Map 2 The natural seats of power
Source: Mackinder 1904

V-3 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И ГЕОПОЛИТИКА

19.3. Karl Haushofer, “Why Geopolitik?” from *The World of General Haushofer* (1942), in Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Routledge, London and New York, 1998, pp. 33-35.

"Why Geopolitik?"

from *The World of General Haushofer* (1942)

While the theoretical foundations of Geopolitik were laid only in recent times, its practical application—the instinctive sense for geopolitical possibilities, the realization of its deep influence on political development—is as old as history itself. Geopolitical vision inspired daring leaders who guided their people along novel never-before-travelled roads. Powerful new states emerged because their creators, with the sensitivity of the true statesman, understood the geopolitical demands of the hour. Without such insight, violence and arbitrariness would have charted the course of history. Nothing with lasting value could have been created. All structures of state which might have been erected would sooner or later have crumbled into dust and oblivion before the eternal forces of soil and climate.

To be sure, the powerful will of a great and strong man may tear masses and nations away from soil-bound existence into roads other than nature had provided for them. But such actions are short-lived. In the end every people will sink back into its accustomed ways; its lasting earthbound traits will eventually win out.

GEOPOLITIK AS EDUCATION IN STATECRAFT

Although our eyes can not penetrate the darkness of the future, scientific geopolitical analysis enables us to make certain predictions. Should we not therefore, attempt to explore the field of Geopolitik more fully than we—and especially our diplomats—have thought necessary? To pose the question is to answer it.

Our statesmen in particular ought to familiarize themselves with all those aspects of politics that can be determined scientifically before piloting the destiny of state and nation into the mists of the unknown future. Jurisprudence and political science, which have been considered the sole prerequisites of education in statecraft, do not provide adequate training. A sound knowledge of geography and history is just as important. Above all, our future leaders must be schooled in geopolitical analysis.

Only this can give them the needed realistic insight into the world picture as it presents itself from day to day. Not by accident is the word "Politik" preceded by that little prefix "geo." This prefix means much and demands much. It relates politics to the soil. It rids politics of arid theories and senseless phrases which might trap our political leaders into hopeless Utopias. It puts them back on solid ground. Geopolitik demonstrates the dependence of all political developments on the permanent reality of the soil.

A whole body of literature has grown around this thesis. For the Alpine countries, Ratzel has traced the interdependence between politics and geographical environment in his *Alps as the Center of Historical Movements*. Krebs has given us an equally valuable work in his *Contributions to the Political Effects of Climate* in which he reveals the connection between lack of rain, aridity, and social and political unrest in East Asia. Kjellen, in his *Problem of the Three Rivers* (Rhine, Danube, Vistula), has shown us how the unhappy fate of Central Europe is inseparably tied up with the course of these rivers. And H.J. Mackinder, in his "Geographical Pivot of History," has attempted to review the entire

world geopolitically and to forecast in 1904 what would happen between 1914 and 1924.

Why did our leading statesmen fail to see what this student of geopolitics realized as early as 1904? Most likely because they lacked geopolitical training. In spite of excellent legal education and great administrative experience, they were unable to realize the effects of political-geographical trends. "Geographical ignorance may cost us dearly," warned Sir Thomas Holdich, one of England's most experienced students and drawers of boundaries.

GEOPOLITIK AND PRACTICAL POLITICS

Geopolitik has come to stay. We arrive at this conclusion from the fact that its application is gaining a growing following all over the world, while disregard of its teachings becomes increasingly dangerous. Some political successes can doubtless be attributed to geopolitical groundwork, among them the skillful selection of such English bases as Hong Kong, Singapore, and Penang. The reorganization of the Australian Commonwealth and the foundation of its new capital, Canberra, are likewise the result of geographical considerations. Geopolitically, even the choice of Tsingtao was a good one, provided one considers the establishment of a German base in China as geopolitically justifiable.

THE MISSION OF GEOPOLITIK

Geopolitik will serve our statesmen in setting and attaining their political objectives. It will present them with the scientific equipment of concrete facts and proven laws to help them see political situations as they really are. As an exact science, Geopolitik deserves serious consideration. Our leaders must learn to use all available tools to carry on the fight for Germany's existence—a struggle which is becoming increasingly difficult due to the incongruity between her food production and population density.

For our future foreign policy we therefore need Geopolitik. We need the same thorough training in this discipline as developed by England—

though not under that name—with onesided purposefulness, as adopted by France [in the *Institut de France* and the *Ecole de Politique*], and as it is beginning to be used by Japan. Geopolitik is a child of geography; whoever takes up its study should therefore be trained geographically. To teach it requires first-hand knowledge; teachers of Geopolitik must know from practical experience not only the country they are teaching about but also the one in which they are teaching. We must, moreover, study Geopolitik with a view to the present and future rather than to the past. As a nation governed by lawyers, we Germans have been too much under the influence of the *lex lata*. We considered politics more in terms of dead history than of living science; we looked back rather than ahead. In this manner we lost contact with the future. Making retrospective instead of precautionary future politics, we were left out of the realignment of the world when it occurred at the turn of the century.

This policy was doomed to failure. *Ducunt volentem, nolentem trahunt fata!* [Only those who are willing are guided by fate; the unwilling ones are dragged!] Nowhere does this maxim of Roman wisdom apply more truly than in the realm of politics. We learned our lesson...

[...]

Germany must emerge out of the narrowness of her present living space into the freedom of the world. We must approach this task well equipped in knowledge and training. We must familiarize ourselves with the important spaces of settlement and migration on earth. We must study the problem of boundaries as one of the most important problems of Geopolitik. We ought to devote particular attention to national self-determination, population pressure, living space, and changes in rural and urban settlement, and we must closely follow all shifts and transfers of power throughout the world.

The smaller the living space of a nation, the greater the need for a far-sighted policy to keep the little it can still call its own. A people must know what it possesses. At the same time, it should constantly study and compare the living

spaces of other nations. Only thus will it be able to recognize and seize any possibility to recover lost ground.

"We must see foreign nations as they really are, not as we would like them to be." This occasional remark of Erich von Drygalski [Haushofer's academic mentor and thesis supervisor at the University of Munich] has served me as a beacon in my geopolitical work. Let us not stake our future foolishly on one card, let us not choose allies which others—better trained geopolitically—have considered doomed a half-century earlier. By prudent, courageous analysis of our world-political situation we shall always be able to preserve our sacred soil from shameful defeat. The admonitions "see what is," and "keep away from whatever our national

honor cannot tolerate," are the pilot lights of our voyage. They are modest enough and even hardly sufficient to help our ship of state gain the open sea.

And yet—"I have neither men, arms, munitions, nor instructions....," the future commander of France's Army of the North wrote desperately to the Chief of National Defense on October 21, 1870. A victorious enemy was pressing him in front, and he was standing with his back against the wall—neutral Belgium that was already within gun range. Yet half a century later his grandsons stood east of the Rhine in a defenseless Germany, masters of the world's third largest colonial empire. During those fifty years France had taken up the study of geopolitics!

V-3 МЕЃУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЃУНАРОДНИ ОДНОСИ И ГЕОПОЛИТИКА

19.4. Karl Haushofer, “Defense of German Geopolitics”, from *Total Power: A Footnote to History* (1948), in Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Routledge, London and New York, 1998, pp. 40-43.

"Defense of German Geopolitics"

from *Total Power: A Footnote to History* (1948)

Although not the originator of the technical term "geopolitics," nevertheless I have rightly been considered as the leading exponent of its manifestation in Germany.... The manner in which German geopolitics came into being is, by the same token, the justification for its appearance as a subject of higher teaching from 1919 onward; it was born of necessity.... It would be an inhuman and impossible demand to expect that a German scientist could disregard the inadequacy of the distribution of living space in central Europe, which had occurred in those times as a result of its overdeveloped industrialization and urbanization. To this must be added the dismemberment of central Europe by frontiers that could not last long and which, consequently, were geopolitically unjustifiable. For these reasons my book *Frontiers*, as well as other publications, was written.

What seemed most lacking in the resumption of the educational process for the training of German youth after the war was the capability to think in terms of wide space (in continents!) and the knowledge of the living conditions of others, namely of oceanic peoples. This broadness of thought, limited by a continental narrowness as well as by smallness in its world vision, became narrow-minded and lost in a welter of trivial controversies. It was cut off from the energizing breath of the sea and robbed of its overseas connections.... The knowledge, therefore, of the great ways of life that were essentially seamed—the British Empire, the United States of America, Japan, the Dutch East Indian Empire—was then even more inadequate than was the knowledge of the Near and Middle East, Eurasia, and the Soviet Union.

Therefore it seemed necessary for German geopolitics to provide knowledge about the empires that are spread over all the seas and about the Indo-Pacific space. By that means a counterweight was created against the pressure from within during the period 1919 to 1933. Later, this sense of pressure, under the tension of internal party conflicts, unfortunately served more and more to overshadow and obscure this necessary knowledge of other lands.

In meeting this obligation the faculty of foreign sciences of the University of Berlin also served, together with the only Institute for Political Geography that existed in all Germany. This was directed by my son, Professor Albrecht Haushofer. There never was any institute for geopolitics in Munich...

No normal understanding man of any other nation can deny that a German scholar also, after such a laborious career and with every aspiration for objectivity, should have the right to stand at the side of his people with all his mental power. This he does because of the findings in his domain of knowledge, because of conclusions arrived at honestly and legitimately in such a struggle for existence as prevailed during the years from 1919 to 1932.

Although I never claimed as my own the principle: "My country, right or wrong," in its complete consequences, nevertheless it has to be admitted that the borderline is easily crossed between pure science and practical science in such times of extreme tension. Therefore it happened (slipped in) that I occasionally overstepped those borders. This I also admitted and regretted openly to the interrogators; it was recognized on their part also that from 1933 onward I could work only under pressure, since my oral and written

expressions were subject to four types of censorship.

Since the interrogators acknowledge that, in comparison with the United States conception of "legitimate" geopolitics, German geopolitics worked its way up to a balance of knowledge 60 to 70 per cent of which could be generally accepted as valid science, an exact differentiation will likewise have to be made between all that was printed about geopolitics before 1933 and after 1933.

If my whole scientific working material had not been broken up and in part carried off at the beginning of May by [the US army] I could point to numerous lectures, dating from the years 1919 to 1933, which correspond in their development, for example, with Scheme II "Methodology" of a course on geopolitics of the School of Foreign Service at Georgetown University in use there on 1 July 1944. Among my requisitioned papers was the collected and fully developed groundwork of my lectures.

All that was written and printed after 1933 was "under pressure" and must be judged accordingly. How the effects of this pressure (in which Rudolf Hess, who tried rather to protect, did not participate) eventually worked out can be proved by nearly three years either of imprisonment or of limitation on freedom imposed on my family, also by my own confinement in Dachau concentration camp, the murder of my eldest son by the Gestapo on 23 April 1945, the severe control over and later the suspension of the *Journal of Geopolitics*.

In the Third Reich the party in power lacked any official organ receptive to or understanding the doctrines of geopolitics. Therefore they only used and wrongly understood catchwords which they did not even comprehend. Only Rudolf Hess, from the time when he was my pupil, before even the NSDAP [Nazi Party] ever existed, and the Minister for Foreign Affairs, Von Neurath, had a certain understanding for geopolitics without being able to apply it successfully...

Those theories, originally deriving from Friedrich Ratzel (*The Earth and Life: Political Geography; Anthropogeography*) and from those who continued his theories in the United States (Semple) and in Sweden (Rudolf Kjellén), were formed to a larger extent from sources among

English-speaking peoples than from continental peoples. They were presented to German circles in the form of the principle: "Let us educate our masters."

Mahan, Brook Adams, Joe Chamberlain...; Sir Thomas Holdrich (*The Creator of Frontiers*); Sir Halford Mackinder (*The Geographical Pivot of History*); Lord Kitchener (1909); later [Isaiah] Bowman (*The New World*, and other writings) were the basic inspirers of my teachings and were quoted again and again...

Imperialistic plans of conquest were never favored, neither by me in my writings nor in my lectures. As in my book on *Frontiers* I also protested against the crippling of Germany through the border decisions of the Versailles Treaty, so in my public lecture activities I stood up for the Germans in South Tyrol. I welcomed the incorporation of Sudeten German territories, but I never approved of annexation of territories alien to our people and which had no German settlements.

I always regarded dreams of such annexations as dangerous dreams and therefore disapproved them.

The fact that thousands of German settlers were repatriated to Germany at much expense and suffering through VDA [Association of Germans Living Abroad] under my leadership, proves in the best manner that at that time, in any case, an occupation of those territories was not planned or, at least that the desirability of such an occupation was not known. If National Socialism had revealed, by the way it published its ideals in the early years of its development, that they included the conquest of alien-blooded peoples and their territories, it would have brought about its own retirement from power. This I stressed on every occasion, among others on 8 November 1938, and I opposed such plans of conquest. I believed in the promise of saturation made in 1938.

A truly equitable determination of frontiers which would satisfy everybody and which does not impose hardships on parts of any people is practically impossible because of the immense complicated overlapping of border languages and economic centers that have developed in the course of time, especially in eastern Europe. I, therefore, as well as my son Albrecht, and others

of my pupils and co-workers tried in long discussions, without success, to work out completely just and lasting principles for such a delimitation of borders. In that, my efforts always were focused on the task of not creating irredeemable in any form.

Therefore it is self-evident that the charge of planning conquest, including carefully worked out maps to infiltrate into continents, such as South America, was manufactured from thin air. In such matters the sensation-loving press was raving without let or hindrance, even using detailed forgeries of maps...

The book *Mein Kampf* I saw for the first time when the first edition was already in print. I refused to review this book because it had nothing to do with geopolitics. For me, at that time, it seemed to be one of the many ephemeral publications for purposes of agitation. It is self-evident that I had no part in its origin and I believe I am protected against the suspicion of participation, mentioned in the yellow press, if one makes a scientific comparison of my style of writing and the style of that book. I never saw Hitler alone. The last time I saw him was in the presence of witnesses on 8 November 1938, and I then had a sharp disagreement with him. From then on I was in disgrace. Since Rudolf Hess's flight in May 1941 I was exposed to the persecution of the Gestapo which ended only at the end of April 1945 with the murder of my eldest son because he shared the secret of 20 July 1944 [the plot against Hitler's life]. He also was in contact with English-speaking peoples. My friendship with Rudolf Hess had its origin in 1918 and is, in common with his attendance at my lectures at the University, four years older than the foundation of the National Socialist party. I saw Hitler for the first time in 1922, when he was one of the many popular platform orators who were then mushrooming from the overheated soil of the German people and from the multiplicity of societies and political movements...

From autumn 1938 onward was the Way of Sorrow for German geopolitics. The individual fate of father and son is illustrated by my imprisonment and his death. This happened within the framework of the suffering of

"political science" in all central Europe under the pressure of the autocracy of one party down to the misuse and misinterpretation [of geopolitics] by state officials. Despite all that, German geopolitics had originally—from 1919 to 1932—goals quite similar to American geopolitics.

In the program of geopolitics, on its first appearance, one finds a statement saying that it aspired to be "the geographical conscience of the state." It should then, for instance, have demanded in 1938 that Germany be satisfied and grateful for the solution reached at Munich. When I actually tried to put this into effect—after my return from Italy and when I finally reached the head of the state on 8 November 1938—I fell into his disfavor for it and never saw him again. Until that date, therefore, this representative of German geopolitics may well regard himself as a legitimate pre-defender, even in the sense of American geopolitics.

The goal of German geopolitics originally had been, in common with legitimate American geopolitics—to achieve the possibility of excluding disorders in the future, like those of 1914 to 1918, through mutual understanding of peoples and their potentialities to develop on the basis of their cultural foundations and living space; also to obtain for minorities the highest measure of justice and politico-cultural autonomy—as was the case in Estonia, for instance, and for a time seemed to be accomplished in Transylvania.

This presupposed a geographically correct picture of the world; it required mutuality, moreover, and respect of one nationality and race by others as well as recognition of the human right to "personality." It demanded the highest degree of indulgence and tolerance, of which my lectures and activities were replete, for instance, from 1919 to 1932...

In the memorandum which was written as answers to the questioning of General Eisenhower's staff and which lay before the interrogators, I specified in detail that an international geopolitics could become one of the best means to prevent future world catastrophes. It would have to be built on a lively exchange of

ideas and persons, of professors, teachers, assistants, and students.

In the spirit of its name and by the political art of its leadership it could restore to due honor the "sacrament of the earth," the holiness of the soil which supports humanity.

German geopolitics, between the earthquakes of 1914 to 1919 and from 1938 to 1945,

endeavored to build a road toward this exalted goal.

Granting that errors and mistakes accompanied the course of geopolitics, they can be turned to profit by the wisdom of that saying in the English language: "All human progress resolves itself into the building of new roads."

20. Stanley H. Hoffmann, “International Relations: The Long Road to Theory”, *World Politics*, Vol. 11, No. 3, 1959, pp. 346-377.

INTERNATIONAL RELATIONS

The Long Road to Theory

By STANLEY H. HOFFMANN

IT has become customary to begin a discussion of the nature and present state of the discipline of international relations with a number of complaints. This article will not abandon the custom; indeed, its purpose is, in the first place, to state the conviction that many of the problems we face in our field can be solved only by far more systematic theoretical work than has been done in the past—a conviction shared by most writers. Secondly, however, I will try to show that recent approaches to a general theory of international relations are unsatisfactory, because each one is, in its own fashion, a short cut to knowledge—sometimes even a short cut to a destination that is anything but knowledge. Thirdly, I will present some suggestions for a less ambitious, but perhaps more satisfactory, effort toward theory. Much of the discussion involves problems of method and purpose common to most of the social sciences. Precisely because the discipline of international relations is in poorer shape than practically any of the other social sciences, these problems are particularly important here.

I

It is the possibility of considering international relations as a largely autonomous field, within the sprawling and loose science of politics, which explains the need for theory.

Arguments about the degree of autonomy of international relations, both as an area of human activity and as an intellectual discipline, can go on forever. No one will contend that the field can be isolated easily, or that the problems set by political science and political philosophy in general are not relevant here, too. However, the three following points should be decisive. First, the field *can* be sufficiently isolated for analytical purposes. International relations take place in a milieu which has its own "coherence and uniqueness," its rules of the game which differ sharply from the rules of domestic politics, its own perspective.¹ Secondly, since this prerequisite is met, the field *should* be treated as an

¹ Frederick S. Dunn, "The Scope of International Relations," *World Politics*, 1, No. 1 (October 1948), pp. 142-46; George Liska, *International Equilibrium*, Cambridge, Mass., 1957, pp. 198ff.

autonomous discipline. To be sure, such autonomy, insofar as it arbitrarily isolates and elevates one sector of social activity, performs a kind of vivisection. However, no social scientist can work without at least an implicit model of his field in his mind. If we look at the two social sciences whose contributions have been most vital for the development of international relations: political science and sociology, we see that these disciplines use as a model the image of the integrated community. Now, whatever else the nature of international relations may be, it is not an "integrated system."² It would be very dangerous, in the long run, to continue to work in our field with a model that does not fit. Many of the mistakes of modern theoretical attempts in international relations and in international law come from the systematic misapplication of the model of the integrated *Rechtsstaat* to the decentralized international milieu—either as a norm for analysis, or as a goal. Thirdly, without wanting to sound like an imperialist for a relatively green science, I would argue that the architectonic role Aristotle attributed to the science of the Polis might well belong today to international relations, which have become the very condition of our daily life. If we were to put the primary emphasis in the study of politics on world affairs, and to treat domestic politics in the light of world affairs, instead of the reverse, we might produce a Copernican revolution even bigger than the change that transformed economics when macro-analysis replaced micro-analysis.³

As an autonomous discipline, international relations is not in very good shape. I am not worried by disagreement on a definition of the field. Debates which try to determine the scope of a social science usually end with formulas even more ambiguous than the absence of any definition—like attempts at defining aggression.⁴ The participants argue for their interpretations as if there were an immutable essence of international politics, or sociology, etc. A nominalist approach makes more sense: the best definition is the statement which, without violating common-sense notions about the substance and purposes of the discipline, leads to the most perceptive investigations. How could one

² See Sir Alfred Zimmern's remarks on similar lines: *The Study of International Relations*, Oxford, 1934, p. 15.

³ See the reflections of Alexander Rüstow, "Weshalb Wissenschaft der Politik," in *Zeitschrift für Politik*, 1, 1954, pp. 132-35.

⁴ See Richard C. Snyder, "Toward Greater Order in the Study of International Politics," *World Politics*, vii, No. 3 (April 1955), pp. 461-78; Antonio Truyol, "La Teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología," *Revista de Estudios Políticos*, xevi (November-December 1957), pp. 293-336. George Schwarzenberger's definition includes the dangerous expression "international society" (*Power Politics*, New York, 1951, p. 4).

agree once and for all upon the definition of a field whose scope is in constant flux—indeed, a field whose fluctuation is one of its principal characteristics?

Far more disturbing is the confusion that concerns the proper method and purposes of the discipline. First, we find a multitude of contributions from other fields, a conglomeration of partial approaches.⁸ Most fields have something to offer. But a flea market is not a discipline. We must try to make these contributions relevant by asking the right questions. In other words, there must be a core, which is missing at present. One of the functions of theory in the social sciences is precisely to provide such a core.⁹ Collecting facts is not enough; it is not helpful to gather answers when no questions have been asked first. Without theory, we will have to take whatever other disciplines we see fit to dump onto our plate, and we will have indigestion from smörgåsbord. With adequate theory, we will help ourselves more selectively.

Secondly, however, when we look at theory in our discipline, and examine the questions that theory asks, we find a bewildering array. Theories of international relations are like planes flying at different altitudes and in different directions. There are, at the highest elevation, numerous speculative works concerned either with the proper place of ideals and moral standards in world affairs, or with master key explanations, or with advice on statecraft—evidence of the difficulty of keeping apart the three kinds of theory that can be distinguished analytically: normative (or "value") theory, empirical (or "causal") theory, and policy theory (or recipes for action). At a lower altitude, we find more rigorous analyses of limited and unconnected areas within the field: theories of nationalism and imperialism, of international law and organization, systematic inquiries into the decision-making processes of certain nations, or into the nature and varieties of war. Here the writers have been concerned mainly with empirical knowledge. This survey reveals two facts. First, progress in our discipline requires two efforts. We must try to link and expand the scattered studies of the latter type, and we must try to connect those earth-bound theories with the sky-bound theories of the former type. Secondly, what is particularly distressing in international relations is the state of systematic empirical theory. I do not believe that it can be separated from value theory and

⁸ As an example, see Quincy Wright, *The Study of International Relations*, New York, 1957.

⁹ On the role of theory, see Kenneth W. Thompson, "Toward a Theory of International Politics," *American Political Science Review*, XLIX, No. 3 (September 1955), pp. 733-46; and *idem*, "The Study of International Politics: A Survey of Trends and Developments," *Review of Politics*, XIV, No. 4 (October 1952), pp. 433-67.

from policy theory; but the inevitable cocktail made of all three includes at present very little of the first.

I would suggest that the first condition of improvement is a clear recognition of the scholar's purpose. His duty is to seek knowledge and understanding for their own sake; and this implies that the main purpose of research should not be "policy scientism."¹ The fighting of crusades, the desire to advise policy-makers, the scholar's dedication to national or international causes can, and perhaps even should be, the occasion,² but they should not be the purpose of theoretical research. Political science in this country grew largely out of a similar curative urge and engineering itch, but it outgrew them, too. We should not rush back to the "policy" periphery of our discipline until we know more about the theoretical center, which commands the periphery. Impatience, the vice of reformers, is the worst enemy of systematic theory in any field, and the worst temptation of American social scientists. Policy scientism is one form of impatience. But, as we shall see below, impatience mars even those general theoretical efforts which, on the surface, seem untouched by policy drives. Perhaps because there is too little of it, general empirical theory too often seems like a hasty effort to account for everything at once. Consequently, instead of a key opening the doors of science, it is like a sledgehammer that only crushes a couple of bolts and breaks apart in the process.

II

I will try to discuss only the main general theoretical efforts of predominantly empirical orientation, and I will begin with two attempts at providing us with a broad explanation of world affairs.

The theory which has occupied the center of the scene in this country during the last ten years is Professor Morgenthau's "realist" theory of power politics. It tries to give us a reliable map of the landscape of world affairs,³ to catch the essence of world politics. The master key is the concept of interest defined in terms of power. The theory succeeds in focusing attention on the principal actors in world affairs: the states, and on the factors that account for the autonomy of international relations: the differences between domestic and world politics which thwart the operation in the latter of ideas and institutions that flourish

¹ On this point, see David Easton, *The Political System*, New York, 1953, pp. 78ff.; Hans J. Morgenthau, "Reflections on the State of Political Science," *Review of Politics*, XVII, No. 4 (October 1955), pp. 431-60.

² See Alfred Cobban, "The Decline of Political Theory," *Political Science Quarterly*, LXVIII, No. 3 (September 1953), pp. 321-37.

³ Morgenthau, *op.cit.*, pp. 455ff.

in the former, the drastic imperatives of survival, self-preservation, and self-help which are both the causes and the products of such differences.

However, as a general theory, the realist analysis fails because it sees the world as a static field in which power relations reproduce themselves in timeless monotony. The map is inadequate for two main reasons. First, the realist analysis of power is a very debatable one. The decision to equate politics and the effects of man's "lust for power," and the tendency to equate power and evil or violence, mutilate reality.¹⁰ A "power monism" does not account for all politics, when power is so somberly defined. Furthermore, the extent to which power as a carrier of evil and violence expresses a basic human instinct is questionable, for much of the international (or domestic) evil of power is rooted not in the sinfulness of man but in a context, a constellation, a situation, in which even good men are forced to act selfishly or immorally. The discrimination between the inherent or instinctive aspects of the "power drive," and the situational or accidental ones, is an important task, neglected by the theory.

Also, it is dangerous to put in a key position a concept which is merely instrumental. Power is a means toward any of a large number of ends (including power itself): the quality and quantity of power used by men are determined by men's purposes. Now, the realist theory neglects all the factors that influence or define purposes. Why statesmen choose at times to act in a certain way rather than in another is not made clear. The domestic considerations that define national power are either left out or brushed aside. So is the role of internationally shared values and purposes. We get a somewhat mechanistic view of international affairs in which the statesmen's role consists of adjusting national power to an almost immutable set of external "givens." The realist world is a frozen universe of separate essences.¹¹

Even if the role of power were as determining as the theory postulates, the question arises whether any scheme can put so much methodological weight upon one concept, even a crucial one; for it seems to me that the concept of power collapses under the burden. Power is a most complex product of other variables which should be allowed to see the light of the theory instead of remaining hidden in the shadow of

¹⁰ Hans J. Morgenthau, *Scientific Man versus Power Politics*, Chicago, 1946, pp. 50-51 and 188-202.

¹¹ On these points, see John H. Herz, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, 1951, pp. 3-15 and 63ff.; Robert W. Tucker, "Professor Morgenthau's Theory of Political Realism," *American Political Science Review*, xlv, No. 1 (March 1952), pp. 214-24; Herbert Butterfield, "The Scientific versus the Moralistic Approach," *International Affairs*, xxvii, No. 4 (October 1951), pp. 411-22; Harold Sprout, "In Defense of Diplomacy," *World Politics*, 1, No. 3 (April 1949), pp. 404-13.

power.¹² Otherwise, the theory is bound either to mean different things at different steps of the analysis (or when dealing with different periods), or to end by selecting for emphasis only one aspect of power: either military force or economic strength.¹³ Thus, instead of a map which simplifies the landscape so that we can understand it, we are left with a distortion.

There is a second reason for the inadequacy of the map. The clumsiness that comes from the timeless concept of power is compounded by the confusing use of other concepts that are dated in more ways than one, and which the theory applies to situations in which they do not fit. The model of the realists is a highly embellished ideal-type of eighteenth- and nineteenth-century international relations. This vision of the golden age is taken as a norm, both for empirical analysis, and for evaluation. A number of oddities of the theory are explained thereby. First, the lack of an adequate discussion of ends. For when all the actors have almost the same credo, it becomes easy to forget the effects of the common credo on the actors' behavior, and to omit from among the main variables of the theory a factor whose role seems constant.¹⁴ It is nevertheless an optical illusion to mistake a particular pattern for the norm of a scientific system. Secondly, the conception of an objective and easily recognizable national interest is one which makes sense only in a stable period in which the participants play for limited ends, with limited means, and without domestic kibitzers to disrupt the players' moves. In such a period, the survival of the main players is rarely at stake in the game, and a hierarchy can rather easily be established among the other and far less vital interests that are at stake. Today, survival is almost always in question, and the most divergent courses of action can be recommended as choices for survival.¹⁵ An attempt at using the theory as a key to the understanding of contemporary realities puts one in the position of a Tiresias who recognizes interests which the parties refuse to see, who diagnoses permanence where the parties

¹² It is impossible to subsume under one word variables as different as power as a condition of policy and power as a criterion of policy; power as a sum of resources and power as a set of processes; power as a potential and power in use.

¹³ On this last point, see, e.g., A. F. K. Organski's "economic power monism" in his *World Politics*, New York, 1958.

¹⁴ Morgenthau's views on the role of motives and of ideological preferences are to be found in *Politics Among Nations*, New York, 1955, pp. 6-7 and 80ff. Similar views are expressed by Kenneth W. Thompson in Roy Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*, New York, 1958, pp. 351-55.

¹⁵ See Thomas I. Cook and Malcolm Moos, "Foreign Policy: The Realism of Idealism," *American Political Science Review*, xlv, No. 2 (June 1952), pp. 342-56; Raymond Aron, "En quête d'une philosophie de la politique étrangère," *Revue Française de Science Politique*, iii, No. 1 (January-March 1953), pp. 69-91.

find confusing change, and whose ex post facto omniscience is both irritating and irrelevant.

Thirdly, the idea that the national interest carries its own morality is also one which makes sense only in a stable period (although it is strangely phrased). For it is in such a period that an international consensus assures at least the possibility of accommodation of national objectives: the conflicts of interests which are involved are not struggles between competing international moralities. The philosophical pluralism implicit in the realist theory (which purports to be both normative and empirical) is hardly tolerable in periods of "nationalistic universalism," and it is unnecessary in periods of stability and moderation, which bloom only because of a basic agreement on values. Fourth, the emphasis on the rationality of foreign policy and the desire to brush aside the irrational elements as intrusions or pathological deviations are understandable only in terms of cabinet diplomacy, where such deviations appear (especially with the benefit of hindsight) to have been rare. There, rationality seemed like the simple adjustment of means to stable and generally recognized ends. These concepts are far less applicable to a period in which the political struggles involve primarily the determination of ends.¹⁶ Thus, behind the claim to realism, we find a reactionary utopia.

The consequence of this inadequacy of the map is that the theory's usefulness as a general theory for the discipline is limited. In the first place, from the point of view of systematic empirical analysis, the theory stresses the autonomy of international relations to the point of leaving beyond its pale the forces which work for change and which, cutting across the states, affect the states' behavior.¹⁷ We are presented both with a single key to the closed room of politics among nations, and with a warning that the room is in a house whose key we cannot have, or whose opening must be left to the "workman-like manipulation of perennial forces."¹⁸ We are not told what they are, or how they operate. We reach at this point one of the most fundamental ambiguities of the theory. The postulate of the permanence of power politics among nations as the core of international relations tends to become a goal. The static qualities of the theory lead to confusion between the phenomenon

¹⁶ These arguments are developed by Henry A. Kissinger in *A World Restored*, Boston, 1957. The application of a rationality of means to the selection of ends is, it seems to me, one of the fallacies that mar the argument for limited nuclear war.

¹⁷ See Hans J. Morgenthau, "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States," *American Political Science Review*, XLVI, No. 4 (December 1952), pp. 973-76; and a critique of this attitude in Reinhold Niebuhr, *The Children of Light and the Children of Darkness*, New York, 1944, pp. 173ff.

¹⁸ Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 9.

of power conflicts and the transitory forms and institutions in which such conflicts have been taking place in recent centuries. Why should the sound reminder that power is here to stay mean that the present system of nation-states will continue, or change only through forces that are of no concern to us? Such an attitude is a double evasion: from the empirical duty of accounting for change, and from the normative task of assessing whether the present system should indeed continue. One cannot help but feel that, in spite of Mr. Morgenthau's qualifying statements, there is behind his theory the old position that whatever has been, must continue.

This brings us to a second limitation, which concerns the usefulness of the scheme as a normative theory. It is something of a success philosophy. The criterion of a good foreign policy is its rationality, but the touchstone of rationality is success. Unfortunately the standards of success and failure are not made clear. First, how will we distinguish between the follies of straight utopianism and the fallacies of wrong realism—realism that did not work?¹⁹ Secondly, from what viewpoint shall we decide whether a statesman has succeeded or failed? Shall we turn to history alone? But at what stage? Metternich had succeeded by 1825, failed by 1848, and writers disagree as to whether he had succeeded or failed by 1914.²⁰ If we set our standards outside and above history, we must avoid trying to prove that history will inevitably recompense policies that meet our standards. Otherwise, we become salesmen for a philosophical stand who travel the roads of history in search of a clientele of confirmations, rather than scholars testing a hypothesis or philosophers interested in an ideal which history cannot promise to bless at all times.

The former position we wish to avoid. It is particularly uncomfortable when one's basic postulate about human nature is such that history cannot be anything but a tale full of sound and fury, signifying nothing.²¹ This view makes it impossible to understand how there could be a rational theory of rational human behavior. This is not the last contradiction: the realist theory combines a Hobbesian image of naked power politics with an attempt to show that states are nevertheless not condemned to a life that is "nasty, brutish, and short." Realism thus

¹⁹ Aron, *op.cit.*; David Thomson in *Contemporary Political Science*, Paris, UNESCO, 1950, pp. 588-89.

²⁰ See E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis*, London, 1951, pp. 89-91.

²¹ Reason, "far from following its own inherent impulses, is driven toward its goal by the irrational forces the ends of which it serves" (Morgenthau, *Scientific Man versus Power Politics*, p. 154). See Alfred Grosser, "L'étude des relations internationales, spécialité américaine?" *Revue Française de Science Politique*, VI, No. 3 (July-September 1956), p. 634-51.

puts its faith in voluntary restraints, moderation, and the underlying assumption of possible harmony among national interests—points scarcely admitted by the original postulate. Finally, there is a sharp contrast between this postulate, whose logic is a permanent clash of forces of evil, and the norm of eighteenth and nineteenth-century international relations—the period in which the world's state of nature was most Lockian, and Morgenthau's view of human nature most unjustified.

With such flaws and contradictions, the policy guidance which the realist theory is able to afford is limited. Realism allows us to eliminate those policies that would foolishly forget the prerequisite of power; but it does not go much further. Too many factors are left out for realist advice to avoid the dilemma of homilies and admonishments, or suggestions inappropriate for revolutionary periods.²² The light that illuminated the landscape in the quiet obscurity of nineteenth-century politics is blown out by today's tempest.

There are other attempts at providing us with a master key, and at explaining as large an amount of data as possible. I refer to philosophies of history, to which specialists in international relations have sometimes turned and are likely to turn.²³ Like Hegel and Marx, Spengler and (especially) Toynbee are being adopted by political scientists after having been repudiated by historians. They fill many of the gaps of realism. Whereas realism is too much concerned with timeless propositions and permanent necessities, the philosophers are rightly dealing with problems of time and change, and with the effects of changes within the units of the world on the relations among these units. Whereas realism puts the state at the center of its analysis, philosophies of history remind us that world politics is more than the intersection of various foreign policies, and that these policies often depend on whether the states address themselves to other members of the same civilization or culture, or to complete outsiders. These philosophies are useful also because of their method: the comparison of cultures or civilizations as if they were contemporary carries a lesson for international relations.

²² This is frequently the case with George Kennan. See William G. Carleton, "Brain-trusters of American Foreign Policy," *World Politics*, vii, No. 4 (July 1955), pp. 627-39. On the possibility of justifying in realist terms a policy that can also be advocated on utopian grounds, see Warner R. Schilling, "The Clarification of Ends, or, Which Interest Is the National?" *ibid.*, viii, No. 4 (July 1956), pp. 566-78.

²³ See Kenneth W. Thompson, "Toynbee et la politique mondiale contemporaine," *Diogenes*, xiii (January 1956), pp. 60-90; *idem*, "Mr. Toynbee and World Politics," *World Politics*, viii, No. 3 (April 1956), pp. 374-91; *idem*, "Toynbee and the Theory of International Politics," *Political Science Quarterly*, lxxi, No. 3 (September 1956), pp. 365-86.

Finally, philosophers of history have a disarming way of making explicit, and even central, assumptions about man, society, and history which are often repressed but nevertheless operating in all social scientists' schemes. Such candor is to be commended.

However, we are once more in the presence of a short cut. Here, a teleological interpretation which discourages further research and twists the facts into a predetermined pattern is substituted for careful and systematic explanation. It is "a set of advance-judgements,"²⁴ a flaw we found already in realism. Hence many similarities. First, the net is too wide-meshed to catch all the main factors in world affairs and to account for the main forces at work in a given period. Secondly, history is again ransacked for confirmation of a postulate, and facts that do not fit are left out or thrown together under headings that are sometimes tautological rather than explanatory; the difference from realism lies in the nature of the postulate: organic metaphors or spiritual revelations replace the power drive. Thirdly, success or survival frequently serves as a criterion of fitness of civilizations or nations, for this is the only way out of the impasse of a "normative pattern for the evaluation of laws derived empirically."²⁵

Since philosophers of history see in history the unfolding of a design rather than the mere repetition of a basic pattern, the world is no longer regarded as a field, but as a plan in which certain forces work toward an end wanted by God, nature, or history itself. Consequently, the main units of analysis are entities less likely to resist such a scheme than the ordinary units of historians or social scientists. The philosophers deal with classes, peoples, civilizations, cultures—units which are either very useful for us but cannot be our exclusive analytical tools, or altogether artificial congeries whose construction and use are open to challenge.²⁶ Thus we can pick out of these schemes useful insights, and think about suggestive hypotheses. But this road ends in the sky, not in a theory of international relations.

III

There is another road which is supposed to end in theory. It is beginning to be much traveled. In a way, it seems less pretentious. Those

²⁴ Ernest Barker in M. F. Ashley Montagu, ed., *Toynbee and History*, Boston, 1956, pp. 94-95. See also Talcott Parsons, *Essays in Sociological Theory, Pure and Applied*, Glencoe, Ill., 1949, pp. 23ff.

²⁵ Henry A. Kissinger, "The Meaning of History," unpublished dissertation, Harvard University Library, p. 143.

²⁶ Pitirim Sorokin in P. Geyl, A. Toynbee, and P. Sorokin, *The Pattern of the Past*, Boston, 1949, pp. 111-12.

who take it do not claim to have a thesis, a general explanation. The over-all theory is to be but the final salary for long and hard labor. But, it is said, we shall earn our salary only if we begin with a broad and detailed conceptual framework, a scheme "within which it may be possible to organize a theory" and "which specifies the variables which a theory will employ." We start with a central concept, or a set of central related concepts, which will allow us to ask the right questions and to analyze the data systematically. We should end with a refined set of laws and propositions "capable of refutation or confirmation by means of controlled experiment or systematic observation."²⁷

There is much in these ideas that is sound. But their ultimate usefulness depends on how they are applied. Attempts made so far seem to me both discouraging and dangerous. There have been two main varieties: on the one hand, an attempt inspired by "general systems theory" (applied to international relations, interpreted in terms of "systems of action") as a first step toward a "system of theory"; on the other hand, attempts at using as a conceptual scheme one particular concept, supposedly strategic enough to allow the organization of the whole field around it. These two varieties will be discussed separately; but they have common characteristics, and many remarks about the first group apply at least in part to the second group as well.

Systems theory has progressed mainly in social sciences other than those concerned with politics. It is a spectacular development of the behavioral sciences. Its advocate in international relations is primarily Morton Kaplan. To put it bluntly, I believe that systems theory is a huge misstep in the right direction—the direction of systematic empirical analysis.

It is an effort which raises fundamental questions about the proper purpose and methods of the social sciences in general, and international relations in particular. A writer has recently wondered whether the purpose of scientism such as systems theory was to produce systems rather than to achieve understanding of the social world.²⁸ "The actual process is primarily one of splitting verbal hairs with an axe."²⁹ Such efforts tend to invest almost all the scholars' energy in the building

²⁷ Morton A. Kaplan, *System and Process in International Relations*, New York, 1957, p. xi. Similar remarks are found in Talcott Parsons and Edward Shils, *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, Mass., 1951, esp. pp. 50-56.

²⁸ N. Jacobson in Roland Young, ed., *Approaches to the Study of Politics*, Chicago, 1958, pp. 115-24. See also Stanley Hoffmann, "Tendances de la science politique aux Etats-Unis," *Revue Française de Science Politique*, vii, No. 4 (October-December 1957), pp. 913-32.

²⁹ Barrington Moore, Jr., "The New Scholasticism and the Study of Politics," *World Politics*, vi, No. 1 (October 1953), p. 129. See also Morgenthau, *op.cit.*, note 7 above, p. 443.

of models and boxes and the discussion of method. As a consequence, only those problems that are relevant to the systems are being considered, whatever their relevance to the field. The complexity and barrenness of these attempts remind me of the fabulously complicated machine built a few years ago by an American engineer. Its only point was that it had no point.

Systems theorists have mistakenly identified the *methods* of the physical sciences and the *purposes* of the social sciences, with the paradoxical result that whereas physical scientists shape their tools in order to promote discoveries and produce results, many social scientists tend to lose sight of their subject and to do a Sisyphus-like job of methodological Byzantinism. Aristotle's warning has been forgotten: "Look for precision in each class of things just so far as the nature of the subject admits."³⁰ The scientific purposes of the representatives of this trend (admirably summed up by Mr. Kaplan's effort) are: to discover laws, recurrent patterns, regularities, high-level generalizations; to make of predictability a test of science; to achieve as soon as possible the ideal of a deductive science, including a "set of primitive terms, definitions and axioms" from which "systematic theories are derived."³¹ These objectives, it seems to me, are the wrong ones.

The search for laws is based on a misunderstanding, by social scientists, of the nature of laws in the physical sciences; these laws are seen as far more strict and absolute than they are. The best we can achieve in our discipline is the statement of trends. Because the experimental methods available in the social sciences are "not capable of *demonstrating* any causal laws," we can only eliminate certain hypotheses (i.e., find "negative laws"), and thus define limits, within which certain trends can be suggested with "some degree of approximation" only.³² The reduction of our field to a system of laws, even if it could be done, would be an impoverishment. As Max Weber warned, the knowledge of social laws is not the knowledge of social reality, but merely an aid for attaining this end.³³ The most general "laws" of international relations are bound to be fairly trivial generalizations, for in the social

³⁰ Quoted by Carl J. Friedrich, *Political Philosophy and the Science of Politics*, Padua, 1957, p. 8.

³¹ Kaplan, *op.cit.*, p. xi. See also Hans Zetterberg in Paul Lazarsfeld and Morris Rosenberg, eds., *The Language of Social Research*, Glencoe, Ill., 1955, pp. 533-40.

³² M. Cohen and E. Nagel, *An Introduction to Logic and Scientific Method*, New York, 1934, pp. 266-67. See also Karl Popper, *The Poverty of Historicism*, Boston, Mass., 1957, pp. 115ff.; Felix Kaufmann, *Methodology of the Social Sciences*, New York, 1958, pp. 175-76 and 237.

³³ Edward Shils and H. A. Finch, eds., *Max Weber on the Methodology of the Social Sciences*, Glencoe, Ill., 1949, pp. 73ff. and 77ff.

sciences "regularities are found only at the level of wholes," which must be broken up if we want to understand reality.³⁴ The discovery of platitudes is often an excellent point of departure, always an execrable destination.

Predictability is possible only in areas (such as military action) where the number of variables is limited and known in advance—two conditions which are rarely met in the social sciences, and never possible at the level of a general theory. Here again, the best we can do is to project into the future a limited number of possible trends, and rank them conditionally ("other things being equal" . . .). Accuracy of predictions should not become the touchstone of adequate theory.³⁵

The ideal of a deductive science raises two sets of serious problems. On the one hand, even if one recognizes that every science rightly wants to become a closed system of hypotheses, the real question remains whether many social scientists do not show undue haste in trying to begin with a closed system, deprived of sufficient empirical referents. The construction of purely abstract hypotheses based on a small number of axioms, from which a number of propositions are deduced, either is a strange form of parlor game, too remote from reality to be "testable," or else rests on postulates about the behavior of the included variables, which are either too arbitrary or too general; the choice is between perversion and platitude. It is the price of haste.³⁶ A pure science of politics, divorced from actual politics, is as objectionable as a pure theory of law, divorced from existing law.

On the other hand, if we should agree that the science of international relations cannot be deductive at the outset, we are still faced with a second problem: what methods should we use *now* in trying to reduce the mass of facts to scientific analysis and order? It seems to me that "systems scientism," even in its more concrete or inductive aspects, uses totally inappropriate techniques. There are two sorts of aberrations. The first is a cocktail of methods borrowed from other sciences. Thus, Mr. Kaplan grafts concepts torn from sociology, economics, cybernetics, biology, and astronomy onto a very different subject—a strange method for a believer in "systems." The previous question, whether these concepts fit our field, has not been asked. Consequently, this interdisciplinary arsenal serves a pointless invasion of our field by uprooted for-

³⁴ Raymond Aron, *Introduction à la philosophie de l'histoire*, Paris, 1948, p. 227.

³⁵ See John Stuart Mill, *A System of Logic*, London, 1930, pp. 554 and 594; C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1946, pp. 571-72; Morgenthau, *op.cit.*, note 10 above, pp. 150-51.

³⁶ See Jessie Bernard's critique in International Sociological Association, *The Nature of Conflict*, Paris, 1957, pp. 64ff. Mill's classic critique of the abstract and concrete deductive methods in the social sciences is of vital importance here.

eign methods, rather than a guided raid into neighboring fields by a rigorous method of our own.

Another aberration is the mushrooming of mathematical models, supposed to account for large parts of the field. Now, either the scientist includes in his model only the variables that can be measured; in this case, he is likely to leave out some of the more decisive ones, and to put in satellite factors, which merely reflect, or result from, more important variables which are left out because they are not measurable. Hence, far from explaining reality, many such models seem only to give mathematical substance to shadows, and to drive research into the chase and measurement of shadows. Or else, the model builders try to measure all the important variables, but this involves some fantastic assumptions, such as the postulate that in our discipline quantification always entails a gain in precision rather than a possible loss, or that quantities measured independently can be added or combined meaningfully.³⁷ The result is always a timeless and closed mathematical universe.

Not only are the purposes and methods of systems scientism open to criticism. The results achieved so far in international relations are also questionable, on three counts. First, the map these efforts produce does not allow us to recognize the landscape. Precisely because they aim at a high level of generality and use tools coming from other disciplines, these systems do not capture the stuff of politics. They are built on the shaky foundations of metaphors taken too seriously.³⁸ The political patterns they study are always reduced to something else. Both in Mr. Kaplan's and in some of Karl Deutsch's earlier works, men and societies are reduced to communication systems, without much concern for the substance of the "messages" these networks carry. Maybe communication theory will prove to be the common framework for efforts that seek to interpret the behavior of all systems "from atomic particles to galaxies," from viruses to planets.³⁹ But this is not what we are interested in here. In addition to communication theory, Mr. Kaplan has transplanted into alien soil some products of structural-functional theory. Even though he starts with one good idea, and one sound warning:

³⁷ See Jean Rivero, "Introduction to a Study of the Development of Federal Societies," *International Social Science Bulletin*, iv, No. 1 (Spring 1952), pp. 14-15; Robert MacIver, *Social Causation*, Boston, 1942, pp. 48ff.; Gunnar Heckscher, *The Study of Comparative Government and Politics*, London, 1957, pp. 20-21.

³⁸ "We cannot think creatively without metaphors, but any metaphor is in danger of becoming a categorical imperative" (David Riesman in Leonard D. White, ed., *The State of the Social Sciences*, Chicago, 1956, p. 338). *Contra*, see Herbert A. Simon and Allen Newell in *ibid.*, pp. 66-83.

³⁹ James G. Miller in *ibid.*, pp. 29-65. See Karl Deutsch, "Mechanism, Organism and Society: Some Models in Natural and Social Science," *Philosophy of Science*, xviii, No. 3 (July 1951), pp. 230-33.

the idea that there are various types of international systems, and the warning that these types are not integrated social systems, he soon forgets the warning and overextends the idea. He borrows his vocabulary from a discipline whose model is the integrated society, and whose concepts do not fit the small international milieu characterized by "the extraordinary diversity of national situations."⁴⁰ Such heterogeneity vitiates an abstract discussion in terms of general "role functions": from the viewpoint of the "total system" the differences between the basic units are as important as the similarities; the opposite is true when the sociologist looks at the actors in the social system. Mr. Kaplan's roles, systems, and processes are assumed but not examined.

Consequently, "sociologism" operates here, too—in the most unlikely field. International systems are discussed as if they had a compulsive will of their own; the implicit God, Society, who gave its stuffy oppressiveness to the universe of Comte and Durkheim, is again at work, under the incognito of System. Each system assigns roles to actors; the structure of the system sets its needs, its needs determine its objectives, and "the objectives of a system are values for the system."⁴¹ The only processes discussed are processes of maintenance, integration, and disintegration; for the implied supreme value is stability: mechanical stability, since purposes and values other than preservation of the system are left out. It is the usual penalty for the double attempt to drive the consideration of values out of the subject matter, and to present a value-free theory: the *status quo* becomes an empirical and normative pivot.⁴² However, international systems are always open and moving—at least sufficiently to force us to abandon the model and the vocabulary of the closed system.

Secondly, the inadequacy of the results can be shown by pointing to their inability to *explain* world politics. On the one hand, excessive concern for Occam's razor, and the tendency to reduce politics to what it is not, entail a loss of such vital elements as institutions, culture, and the action of individuals as autonomous variables rather than social atoms. As in the realist theory, Mr. Kaplan's emphasis on international systems also involves a neglect of the domestic determinants of the national actors, and his model of action leaves out the forces of change

⁴⁰ Edwin Dickinson, *Law and Peace*, Philadelphia, 1951, p. 6; also Charles De Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, Princeton, N.J., 1957, pp. 153-55.

⁴¹ Kaplan, *op.cit.*, p. 149. See a critique of this tendency in W. W. Rostow, "Toward a General Theory of Action," *World Politics*, v, No. 4 (July 1953), pp. 530-54; and Raymond Aron, *German Sociology*, London, 1957, pp. 69ff. and 108.

⁴² Morris Cohen, *Reason and Nature*, New York, 1931, pp. 343-44.

operating within or across the actors.⁴³ On the other hand, the striving for total objectivity, the desire to retain mainly measurable elements, and the effort to build systems combine in the production of models in which many variables are interrelated, but where no hierarchy is established among the variables. The principle of "indeterminacy"⁴⁴ is followed with rigorous scientism, as if it were compatible with the goal of predictability; it does not allow us to determine what variables will be submitted to the standard scientific methods of verification and validation which determine whether these variables will be included in or excluded from our scheme; nor does it allow us to decide later whether the correlations we have discovered are meaningful and relevant or not. We are told what happens when the variables reach a certain position, but never why they should reach it, or in what way. We end with over-stuffed boxes, or with static schemes or, at best, with comparative statics.

Thirdly, the inadequacy of the results of systems theory is also revealed, more indirectly but not less effectively, by the strange underground connection which links this theory to a most objectionable form of policy scientism. A view of the social universe as the interplay of impersonal forces, the procedural and mechanical analogies, the implied norm of stability leads the social scientist almost inevitably to a therapeutic and manipulative approach—to the belief that the control of the variables he has identified would push society in the direction that he (or social "elites") deems desirable. The connection between the cool and detached objectivity of the theorist and the "engagement" of the policy scientist is often made through another set of metaphors: metaphors about the health and sickness of societies and systems.⁴⁵ This way of arguing can hardly have any claim to scientific positivism, for it is neither consistent with the pretense of value-freedom, nor does it make sense analytically so long as we do not know the laws of change from one system to another. Indeed, it is a course which leads to highly unscientific results. On the one hand, precisely because the schemes established by systems theorists are static and non-explanatory, when these writers want to suggest policies, they tend to jump from the extreme of indeterminacy to the extreme of "single-trend" analysis. They suddenly give crucial importance to one factor, without realizing that such a decision postulates both the existence of a general law which

⁴³ See the similarities between Morgenthau's and Morton Kaplan's conception of the national interest. Kaplan concludes that it is "objective" (*op.cit.*, p. 165).

⁴⁴ Harold Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Conn., 1950, p. xvii.

⁴⁵ See M. Kaplan, *op.cit.*, pp. 4 and 256ff. See also Harold Lasswell, *World Politics and Personal Insecurity*, New York, 1935.

states "what kind of change in human culture will regularly follow upon specific changes" in the selected factor,⁴⁶ and the possibility of isolating this factor. On the other hand, reliance on system and method is so great that there is a tendency to assume that the "laws of equilibrium" of the system or the methods of scientific analysis will by themselves set the objectives to be attained.⁴⁷ The result is bound to be either very dubious advice, or a considerable amount of platitudes, all predicated on the fancy conception of the social scientist as an all-knowing, though democratic, brain-washer.

Attempts at organizing the discipline around a central, unifying concept are less ambitious but not much more promising. First, as we have seen before, the field is too huge for even only its principal features to be subsumed under, or explained by, one key concept. Secondly, the choice of one central idea is inevitably based upon a postulate which is too debatable to serve as the single philosophical underpinning of a theoretical system.

There have been two such attempts recently. The first is George Liska's equilibrium theory. Although, in contrast to the realist theory, the central concept is supposedly used only as an analytical tool, and not as an explanation, the difference becomes almost invisible in practice. For the basic postulate is formulated in terms comparable to the basic assumption of realism: states seek to secure the best attainable position of equilibrium (instead of: states seek to secure the best power position), and they should seek such a position as "a desirable policy for safeguarding humane values"⁴⁸ (a statement which echoes the realist philosophy of the moral national interest). It seems to me that this double analytic and evaluative norm is also based on the model of the world of cabinet diplomacy, as the closest approximation of the norm. A "static bias"⁴⁹ is imposed on the data, since it is assumed that international relations tend toward equilibrium and stability. As the concept presents itself also as the norm of a desirable policy, the theory runs into the objection that because of the countless varieties of "desirable" equilibria, such a norm should be infinitely more refined before it could be accepted.

⁴⁶ Carl G. Hempel, "The Function of General Laws in History," *Journal of Philosophy*, xxxix, No. 2 (January 1942), pp. 35-47. An example of this tendency can be found in Harold Lasswell's study, "World Organization and Society," in D. Lerner and H. Lasswell, eds., *The Policy Sciences*, Stanford, Calif., 1951, pp. 102ff. See the critique by George Lipsky, "The Theory of International Relations of Harold Lasswell," *Journal of Politics*, xvii, No. 1 (February 1955), pp. 43-58.

⁴⁷ See Morton A. Kaplan, "An Introduction to the Strategy of Statecraft," *World Politics*, iv, No. 4 (July 1952), pp. 549-76.

⁴⁸ Liska, *International Equilibrium*, p. 16.

⁴⁹ Gunnar Myrdal, *An American Dilemma*, New York, 1949, p. 1052.

But here we meet the more technical defects of the scheme. Again, like power, the concept of equilibrium is both too broad and too narrow to serve as a useful central tool. Too broad: in order to make it meaningful, one has to distinguish various types of equilibrium; the theory soon becomes as overcomplicated as that of realism was oversimplified,⁵⁰ and the reader wonders how the equilibrium among all the partial equilibria is ever going to be assured. Too narrow: the risk of putting at the core of a system a mechanistic concept is as great as the danger of emphasizing an instrumental concept like power; for it entails neglect of the purposes of the actors, whose objectives largely determine the nature of the final "equilibrium." Again, most of the processes of change are left out of the analysis, although they usually prevent international systems from attaining equilibrium. There is a final flaw peculiar to equilibrium analysis. This framework is largely a product of metaphoric thinking—this time an import from economics. The concept of equilibrium makes sense in a universe of measurable variables, in which human behavior can be treated as a parameter, and whose rules are determined by the political and social universe which includes it. Such analysis makes little sense in the political universe, for here the establishment of these rules is one of the main stakes, human behavior must be treated as uncertain, most variables are not measurable, and the empirical verification of equilibrium is limited to very small sectors of behavior.⁵¹ Attempts at treating political affairs as an equivalent of economics, at measuring power as if it were wealth, and at analyzing political processes as if they were an exchange of goods can only, like other borrowings, end in platitudes or in questionable hypotheses based on too small a selection of variables or too distorting a set of assumptions.⁵²

With the second attempt, Richard Snyder's decision-making approach,⁵³ we move back to a scheme which is largely inspired by modern theories of organization and communication. We can no

⁵⁰ See Liska's distinctions of various equilibria (*op.cit.*, pp. 13-14, 52, 57, 132ff.).

⁵¹ See David Easton, "Limits of the Equilibrium Model in Social Research," *Behavioral Science*, 1, No. 2 (April 1956), pp. 96-104. For instance, the "balance between the power of the principal Great Powers and their sense of responsibility and self-restraint" (Liska, *op.cit.*, p. 158) is hardly a measurable quantity.

⁵² See a critique of these attempts by Bruno Leoni, "The Meaning of 'Political' in Political Decisions," *Political Studies*, v, No. 3 (October 1957), pp. 225-39. Talcott Parsons has emphasized the fundamental differences between economics and politics in *The Social System*, Glencoe, Ill., 1951, pp. 551ff.; his recent attempt to analyze the "polity" as a "subsystem of society" parallel with the economy (in Roland Young, ed., *Approaches to the Study of Politics*, Chicago, 1958, pp. 298ff.) is not very encouraging.

⁵³ Richard C. Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, N.J., 1954; also R. C. Snyder in Young, ed., *op.cit.*, pp. 4ff.

longer accuse the author of leaving out too many crucial variables, or of putting at the heart of his scheme a concept whose value implications and empirical significance interfere with each other. Indeed, the framework suffers from exactly the opposite defects. The box built by Mr. Snyder is so full of smaller boxes within boxes that, before it can be used, much has to be thrown out. His approach obeys the principle of indeterminacy and fails to suggest which one of the numerous elements that make up the many sides of the box are likely to be most relevant.⁵⁴ One of the paradoxes of the search for pure "interrelatedness" is that the scheme ends with a mere enumeration of factors: we are being shown the pearls, and we are told that they are somehow connected. In addition, the combined disadvantage of this "value-free" central concept and of the loan from organization and communication theories is proceduralism—the view, once more, of world politics as a set of procedures (easily represented by circles and arrows) irrespective of the substance of the "messages" carried or decisions made.

As for the assumption behind the concept, it is that "action" in international relations can be defined as a set of decisions made by recognizable units. This postulate can be attacked both for what it includes and for what it excludes. First, it implies that politics is normally made up of highly conscious moves and choices which can be analyzed in terms of neat categories. I am not sure that this is the way things happen, that actions can easily be isolated in time, pinned down like butterflies, broken up into distinct elements, and compared as if a means to measure alternatives and preferences in politics had been invented. Secondly, the postulate leaves out of international relations everything that is not the mere addition of separate decisions made by various units. Many patterns and rules of world politics, such as the balance of power or international law, are only in part a deliberate product of statesmen's will. In part, the balance of power is a broad automatic device, and international law the accretion of customs which cannot be explained by Mr. Snyder's "phenomenological" approach. The theory's focus might be right for foreign-policy analysis, but it is too weak for the rest of international relations. Generalizations based on comparative studies of decision-making will be misleading if the international context which conditions the behavior of the units is not studied more adequately. All this does not mean that decision-making is not a highly useful tool of analysis. In fact, Mr. Snyder's scheme is most

⁵⁴ Compare Snyder's scheme with Bernard C. Cohen's simpler and convincing framework in *The Political Process and Foreign Policy*, Princeton, N.J., 1957. See Herbert McClosky, "Concerning Strategies for a Science of International Politics," *World Politics*, VIII, No. 2 (January 1956), pp. 281-95.

impressive. But it is impressive as a detailed approach to the study of decision-making, not to the whole of international relations.

IV

We have been engaged in a wrecking operation. Nevertheless, the need for conceptualization and theory remains. I would like to offer some suggestions for a far more modest and slow way of proceeding toward theory. They are based on postulates which are certainly as debatable as those I have discussed. But there is a difference: I do not claim that it is possible to squeeze the whole camel of international relations through the eye of one needle.

Indeed, my first assumption is one of relativism and pluralism. Each one of the approaches I have reviewed has something to contribute; none is the only right way of phrasing the question, or the only right answer. In every social science, and quite obviously here, the facts we can gather are too numerous, too open to conflicting interpretations, too "unstructured," to fit only one scheme of analysis.⁵⁵ The broader the area the social scientist wants to understand, the more he is guided by his own values. The author's postulates are shown either by the kind of hierarchy he establishes among variables, or by his refusal, in the name of "system," to establish a hierarchy. Social scientists sometimes act as if the inevitable subjectivity of their minds—potentially as useful as an entrepreneur's inventiveness—were some sort of bias to be ashamed of. The only alternative to an open statement of values by social scientists leads to "the characteristic positivistic suppression of these problems under a new disguise."⁵⁶ Furthermore, we never approach a whole field merely with the desire to "understand" it. The analytical models we use are influenced both by each age's view of human nature and by the most pressing contemporary problems. The systems of today are keyed to the problems of statecraft raised by a bipolar world and by the spread of nationalism. The new image of man as one living organism among many, conditioned by environment, and to be best understood in terms of adjustment or maladjustment, underlies much of modern social science, including international relations.

Secondly, when one tries to understand a field, there is no sounder method than that of drawing one's questions and concepts, "as An-

⁵⁵ Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, New York, 1937, pp. 594ff.; Raymond Aron, *La théorie de l'histoire dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, 1938, pp. 255 and 266ff.

⁵⁶ C. J. Friedrich in Robert Merton et al., *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill., 1952, p. 33. See also Thomas I. Cook, review of Lasswell and Kaplan, *Power and Society*, in *Journal of Philosophy*, XLVIII, No. 22 (October 1951), p. 698.

taeus' strength was drawn, from contact with the earth."⁵⁷ This means that our tools of analysis should be borrowed from other disciplines only insofar as they deal with factors or units relevant to international relations. Furthermore, international relations, like other social relations, involve not mere impersonal forces, but men. It is through men's values and institutions, through the thoughts and acts of their leaders, that the basic factors of the material environment affect international relations. Therefore the consideration of men's values, beliefs, and emotions, of their purposes and ideas, is indispensable.⁵⁸ It is preferable to phrase and check one's hypotheses by referring to commonly accepted notions of human behavior, than to do so by turning to the conduct of gases or pistons.

Thirdly, because of the inevitable subjectivity and "problem-orientation" of the social scientist, and because of the presence of human beings in all the processes we want to study, the strict distinction between "purely scientific" and "normative" theory should be dropped. We evaluate as we breathe, and if we don't do it in terms of ethical norms, we do in terms of "integration," "eufunction," and "dysfunction." Politics is a purposeful activity; foreign policy involves questions of right or wrong. To deal only with "objective behavior," or to resort only to strictly scientific investigations, is like trying to explain man after we have merely seen him move his hands and lips in a phone booth. Furthermore, "pure science" is a myth: science has its own philosophical postulates, and even the most apparently objective scheme has its normative implications. Science which refuses to pronounce on value problems leads to a policy scientism which accepts the values set by the policy-makers—for pure empirical science cannot tell us what we should do—and then proceeds in the name of science to a task of engineering based on truncated premises; for as Mill stated, good policy advice presupposes both science and a teleology. Conversely, discussions of value problems in world affairs, divorced from a consideration of the special milieu and the special rules of the game, will produce only stale moralizing.

On the basis of the preceding postulates, I would like to suggest two kinds of systematic research. The first is turned toward the past; it is predominantly, but far from exclusively, empirical. The second is turned

⁵⁷ McClosky, *op.cit.*, p. 295. See also Richard Pipes, "Max Weber and Russia," *World Politics*, vii, No. 3 (April 1955), pp. 371-401.

⁵⁸ See Edgar S. Furniss, Jr., "The Contribution of Nicholas John Spykman to the Study of International Politics," *World Politics*, iv, No. 3 (April 1952), pp. 381-401; Jean Gottman, "Geography and International Relations," *ibid.*, iii, No. 2 (January 1951), pp. 154-73; *idem*, *La politique des états et la géographie*, Paris, 1952, pp. 48-49, 144-45, 164ff., 205.

toward the future, and it is more normative. Both are efforts to provide us with a reliable map, simplifying the landscape so as to emphasize its most important features. We should remember that some schematization is inevitably involved; we should avoid, however, the distortions criticized above; and we should keep all those features rightly and adequately represented on the previous maps that I reviewed.

The first attempt I want to suggest is what Raymond Aron has called "historical sociology."⁵⁹ It is not a general theory. At this stage, there can be no more general theory here than in, let us say, sociology. It is a general approach based on the following ideas. The search for timeless propositions and the deductive method are, at present, disappointing. We must proceed *inductively* and, before we reach any conclusions about trends manifest throughout history, we should resort to systematic historical research, not in order to turn our discipline into history, but in order to accomplish the tasks which I will now try to describe in general terms.

Our starting point would be an analysis of what Raymond Aron calls "diplomatic constellations," or historical situations. By comparing the results of our analysis of various situations separated by fairly even time intervals, we would be able to delimit and describe historical systems of international relations (in a way which I will discuss later); we would try to identify the main variables of each such system, and to discover the dynamics of change from one system to another. This stage would be similar to the description of domestic political systems. A second stage would be the comparison of historical systems; here, one aspect of our task would be the equivalent of Montesquieu's typology of regimes or Weber's typology of economic action or of authority: we should define types of international systems, each type being characterized by a feature or combination of features which determines its originality.⁶⁰ Another sort of comparison of systems would lead us, at last, to some meaningful generalizations about aspects common to many

⁵⁹ In *The Nature of Conflict*, pp. 177ff. See also his article, "De l'analyse des constellations diplomatiques," *Revue Française de Science Politique*, iv, No. 2 (April-June 1954), pp. 237-51. Cf. Crane Brinton, *The Anatomy of Revolution*, New York, 1952, pp. 7ff.; Rushton Coulborn, ed., *Feudalism in History*, Princeton, N.J., 1956, pp. 389ff.

⁶⁰ One type might be international systems of revolutionary periods, when the old rules of the game are challenged and totally new problems appear that the processes and institutions available during the previous period are powerless to handle. Ours is not the first such period. The problem which outer space poses for us is comparable to the problems raised by the great discoveries in the sixteenth century (new rules needed for the acquisition of territory, for the sea, etc.). The only radically new problems of today are those raised by nuclear weapons and those of economic development in a post-colonial phase. The rest—the break-up of empires, the clash of super-states, ideological warfare, etc.—are not at all unprecedented.

systems: types of relations between the basic units (such as the balancing process or relations between units of a different nature: an empire and a city-state, or a multi-national state and a nation-state), types of foreign policies, or the role of selected factors.⁶¹ Finally, we could proceed to comparisons of domestic political systems and international ones, and of types of domestic and international systems. For there are many similar problems: the organization of and restraints on power, the balancing of interests, the development of consensus and legitimacy, the availability of procedures of change. I have mentioned before both the autonomy of each "milieu" and the unity of politics. Since many writers in our field have tended either to assume a rigid difference between domestic and international forms of political organization, or to treat the latter as if they were deviations from the former, such a comparative effort would be interesting.

Behind the program I suggest, there is one assumption which should be spelled out. An understanding of world politics or of any aspect thereof presupposes an understanding of the characteristics of the international system. The behavior of a given variable depends on the kinds of situations or constellations in which it figures, and these situations in turn are largely a function of the international system in which they occur. In particular, the basic units' freedom of action is limited and their choices are conditioned by the nature of the system. This assumption carries three implications. The first is that it is a mistake to limit the study of international relations to contemporary problems. Our incurable tendency to generalize is particularly misleading when our generalizations are based on a very small segment of the field. Each concept we use has a different meaning in different contexts of time and space. We must include in our research the international relations of non-Western civilizations, and world politics of periods other than those of the city or nation-state. The relations between empires, the complex hierarchy within empires, the relations between empires and peoples at their borders are worth study. Also, the study of international relations, far more than comparative government, is a study of change: the lack of a supreme straitjacket comparable to the state in domestic politics turns world affairs into the pure dynamics of "open" systems. This does not mean that there are no regularities or cycles; but it is from history, and not through deduction from abstract hypotheses, that theory might try to obtain "laws" of the field. Furthermore, a re-

⁶¹ On types of foreign policies, see, e.g., the foreign policy of nations in periods of loss of influence; the foreign policy of "new nations." On selected factors, see Association Française de Science Politique, *La politique étrangère et ses fondements*, Paris, 1954.

turn to history would discourage us from producing explanations in which a determining role is given to a specific variable which happens to play such a role in the present, but did not do it to the same extent at all times: for instance, economic development. Lastly, an exploration of history will allow us to discriminate between the new problems thrown up by contemporary events and the old and recurring ones.

A second implication is that we must avoid both the danger of presenting a static scheme of "interrelated" variables without indicating their relative importance, and the danger of stressing exclusive causes or certain trends or variables in isolation. "Studies on the causative influence of a given set of circumstances cannot be divorced from an analysis of the various components of the diplomatic complex."⁶² We will avoid this double peril if we begin with the analysis and comparison of concrete situations. We will thus be able to determine what factors and correlations were indeed relevant (and in what circumstances) and, furthermore, to test the hypotheses derived from specialized studies. These studies are often based on assumptions concerning international relations which cannot be accepted at the outset, such as the postulate of some psychologists that individual and group tensions are similar. The approach I suggest might be a way out of the social scientists' dilemma: a "social whole" such as a total field can never be grasped scientifically, and we can only deal with selected aspects. But if we do not start with at least an approximation of the whole, and concentrate either on single trends or on limited empirical research, those fragments of the whole cannot be assessed correctly. We should not assume that the nature of the international system fully determines the conduct of its components, but neither should we analyze the latter apart from the former.

My third implication may be more controversial. There are three tasks at least as necessary as the search for regularities and generalizations. First, there is a task of classification: for description and categorization may be as important as, and are a prerequisite of, recurrences and prediction. Each category such as war, the balance of power,⁶³ negotiation, federalism, or imperialism conceals more than it reveals a number of different situations. Secondly, there is a need for a systematic analysis of differences, not similarities, among patterns of international relations, for only in this way will we be able to identify the dominant variables operating at different times and places, and to

⁶² Aron, in *The Nature of Conflict*, p. 180.

⁶³ See Ernst B. Haas's excellent analysis, "The Balance of Power: Prescription, Concept or Propaganda?" *World Politics*, v, No. 4 (July 1953), pp. 442-77.

distinguish types. A third and related task is to determine the role of contingent factors, as opposed to regular ones—a role which, in spite of Tocqueville's acid warning, political and social scientists tend to brush aside too easily, as if in particular the acts of individuals in history could always be either eliminated or reduced to general laws: the jargon of "random variables" encourages such a tendency.⁶⁴ For all these purposes, and for the quest of regularities as well, the comparative method is indispensable. Without it, we would go from the extreme of totally uprooted abstractions to the extreme of individual events considered without sufficient conceptualization.

The reader might object that what I suggest is exactly what is being done both by theorists and by textbooks. However, my point is that we have to proceed methodically and gradually, and that the weakness of many theories comes from their attempt to skip several stages. As for texts, they are often unsystematic or limited to the description of the contemporary international system, with a sprinkling of memories from nineteenth-century European diplomacy.⁶⁵

This point brings me back to the first stage of our program—the only one which, at present, can and should be planned in detail. We must remember that "the application of the comparative method to historical material is not possible if it is confined to a comparison of chains of events, since these are essentially unique in character." We need "variables which are capable of general treatment"⁶⁶—a "box," but, if I may say so, a flexible one, and one whose main role is to be put to use. For the social sciences are littered with unused boxes that have taken on a morose, pointless life of their own, like the fascinating bones scattered on the shores painted by Chirico.

The most fruitful approach to building such a box is, as Quincy Wright has suggested, to consider the world as a field, rather than a

⁶⁴ Tocqueville commented on the tendency of those who write in democratic ages to neglect the role of individual action, to stress the inevitability of past events, and to be more concerned with general theories of action than with the actors (*Democracy in America*, II, ch. xx). See also the discussion by John R. Meyer and Alfred H. Conrad, "Economic Theory, Statistical Influence and Economic History," *Journal of Economic History*, XVII, No. 4 (December 1957), pp. 524-44; and P. Renouvin, *Histoire des relations internationales*, I, Paris, 1953, introduction.

⁶⁵ It is easy to see how the scheme I suggest would differ from Morton Kaplan's, even though we are both engaged in a quest for systems and processes. Only two of his systems have empirical referents; I propose to start from history. He proceeds deductively and thus produces hypotheses which are difficult to test, for the reasons I have suggested above; I would proceed inductively. His systems and processes are stated; their existence in reality should be demonstrated first. The level of generalization at which he operates could not, in my scheme, be reached until each of the various stages I describe has been passed in turn.

⁶⁶ Bert F. Hoselitz, "On Comparative History," *World Politics*, IX, No. 2 (January 1957), p. 274.

plan, an equilibrium, an organization, or a community.⁶⁷ Within this field, we must study in correlation four sets of data, for each international system can be defined in terms of these four series.

(1) The first series concerns the particular *structure* of the world in the period considered. What are the basic units (or actors), how many are there, how is power distributed, and what is the hierarchy among them? Can one distinguish in the world separate diplomatic fields, each one corresponding, for instance, to a civilization, a continent, a certain racial or cultural solidarity? Since when have these units operated as independent actors within one of the fields? What is the "relationship of major tension"?⁶⁸ This series is the basis of any investigation—and it is one which is frequently neglected.

(2) The second series is composed of all the *forces* which cut across, or operate within, many of the units. From the perspective of a historical system of international relations, these forces are factors of change. But at any point in time, for a decision-maker, they represent "givens": they can be used, or fought, but cannot be ignored. The more numerous the forces, the more the units are, so to speak, caught in a transnational net: they may still preserve a large measure of freedom, but the forces are like railways which determine the directions in which the actors may go, and they limit the actors' capacity for unpredictable action. The number and nature of these forces are thus an index of the intensity of international relations. Among them, there are "objective" factors such as technology, military or economic developments (for instance, the industrial and the nuclear revolutions). There are also transnational movements, organized (the Internationals) or not (internationally shared values or philosophies). Ideological drives and ruling concepts of legitimacy should be examined here. We must trace the origins, the strength, the scope, and the directions of these forces.

(3) The third series of data concerns the *relations between the domestic and the foreign policy* of the basic units. These data have been analyzed only fragmentarily by the realist theory, although their importance can hardly be exaggerated. Three groups of problems should be studied here. First, what are the "objective factors" for the unit considered (geography, technological level, economic resources, population, military potential)? Secondly, how does the unit's pattern of power affect

⁶⁷ Wright, *The Study of International Relations*, pp. 489ff.

⁶⁸ Arnold Wolfers, "The Pole of Power and the Pole of Indifference," *World Politics*, IV, No. 1 (October 1951), pp. 39-63. See also Leonard Binder's important reminder that international politics is not total and global: "The Middle East as a Subordinate International System," *ibid.*, X, No. 3 (April 1958), pp. 408-29.

the making of foreign policy? By "pattern of power," I mean the internal constitution, in an Aristotelian sense: the political institutions, but also the social and economic structure (including the system of distribution of property), the channels of information leading to the government (a vital category, for no executive is better than its degree of awareness of domestic and foreign problems), the amount of independence of the policy-makers from the rest of society. Thirdly, how does the unit's political culture affect the making of foreign policy? Here I refer both to the judgments, beliefs, and emotions toward outside units of those domestic groups which try to influence foreign policy, and to the origin, education, and ideas of the decision-makers themselves: what are their views about the ends of their policy, and about the means to be employed?⁶⁹ Are there "national styles" of foreign policy—a mixture of traditions, impulses, and habits created by history, by the system of government, by manipulators of public opinion, and conditioning foreign policy to a large extent?

(4) The fourth series deals with the outcome of the interrelationships among the various series mentioned before: international relations, in the more narrow or precise meaning of the term. Here, some important distinctions must be made. Many theories (and texts) look at these relations from one angle only: the foreign policies of the units; the perspective is from below (the units), looking up. This is indispensable, but it is not enough. The situations created by the interaction of the units, whether their occurrence was expected by the units or not, have a logic of their own; the types of power configurations that result not only from the conflict, or convergence, of foreign policies, but also from the very structure of the world and from the operation of transnational forces, in turn reshape, condition, and often command foreign policies. Thus we also need another kind of perspective: from the top, looking down. Excessive emphasis on one perspective produces optical illusions. The illusion produced by the second distorts contemporary theories of international law. The illusion produced by the first, for instance, leads the realists to exaggerate the weakness or voluntary character of international restraints.⁷⁰ It is dangerous to study international organizations

⁶⁹ On the pattern of power and on political culture, see Samuel H. Beer and Adam B. Ulam, eds., *Patterns of Government*, New York, 1958, pp. 3ff. See also the "box" suggested by Herbert C. Kelman, "Societal, Attitudinal and Structural Factors in International Relations," *Journal of Social Issues*, xi, No. 1 (1955), pp. 42-56.

⁷⁰ See Fred A. Sondermann, "The Study of International Relations: 1956 Version," *World Politics*, x, No. 1 (October 1957), pp. 102-12. This defect is visible in *Politics Among Nations*, in Mr. Organski's recent book, *World Politics*, and in the fine text of Ernst B. Haas and Allen S. Whiting, *Dynamics of International Relations*, New York, 1956.

as if they were exclusively agencies of world order; they are also instruments of foreign policies. It is equally dangerous to see in states only forces serving national interests, for they are also the agents of varying types of international order.

A suitable approach to the study of this series of data might be the following. Within each international system, international relations can be defined as the combination of two kinds of activities. On the one hand, the units into which the world is divided try to reach certain goals; we can start with a general classification of these ends, as Arnold Wolfers has suggested, and adopt his threefold division: self-preservation, self-extension, self-abnegation.⁷¹ On the other hand, from the perspective of the system as a whole, a number of basic tasks are being performed by the processes of international relations—tasks which result from the fragmented structure of the world, and from the unevenness of political, economic, and military development,⁷² coupled with the units' inability to remain completely isolated (conflict; political accommodation; political diffusion; economic transformation). We must of course remember that there is no total "world society" or "community" which sets its own goals, defines these tasks, and allocates roles. However, if the purpose of all sociological research is to discover "constant themes and multiple concrete realizations," and if the field of politics can be seen as a code of answers to a small number of permanent problems,⁷³ then it might be interesting to start with the identification of the unit goals and world tasks which can be found in any system, and to continue with a systematic study of their evolution, interaction, and realization in each system. For what distinguishes the international relations of one system from those of another is the answer to two questions. First, the question of scope: what is, in this system, the range of the goals which units try to reach, and of the tasks which are being performed among them? The transformation of the subject-matter of international relations is a crucial aspect of the field. Secondly, there is the question of means: what processes, techniques, or institutions are being used by the units in order to achieve their respective goals and to perform their collective tasks, as well as in the mutual relations that develop from the units' efforts to reach their goals and ac-

⁷¹ *Op.cit.*, note 68 above.

⁷² The role of unevenness in development as one of the main dynamics of international relations has not received sufficient attention. There are useful indications in Organski, *op.cit.*, with reference to economic unevenness; in John H. Herz, "Rise and Demise of the Territorial State," *World Politics*, ix, No. 4 (July 1957), pp. 473-93, with reference to military unevenness.

⁷³ Raymond Aron, "Le développement de la société industrielle," mimeographed lectures, Paris, 1956, p. 48.

comply with their tasks? This question is equally important, since the nature of world politics depends largely on the choices made by the actors among available techniques of war or negotiation, conceivable types of law, groupings, and organizations, or possible methods of economic transformation.

Among the materials to be used for such research, none has been more neglected than the writings of philosophers, theorists, and statesmen. We are still able to gain as many insights into the American political system, or into the politics of liberalism, from Locke or Rousseau or Tocqueville as we get from the analysis of institutions and political behavior. In the same way, the writings I refer to would provide us with models of international politics that would help us understand the problems I have tried to list, both by reference and by contrast. Modern sociology of knowledge may have exaggerated the degree of dependence of ideas on the social environment; but no one can deny the correlation, and it should be studied in our discipline, too. There have been some path-breaking efforts, which study theories and writings of statesmen as distorted mirrors of the world around them. Much more could be done, if we used such works not for new chapters in histories of political thought but as tools for the analysis of actual systems and situations.⁷⁴ Our present rather contemptuous approach to the body of theories of international law—theories that are far less narrow than one often believes—is particularly regrettable. Also, one of the key sources of tension and change in any political system is the contrast between the values and beliefs of some of the leaders and the underlying realities of politics. Only a study of the ideas expressed by the leaders, and by writers who are voicing the generally accepted assumptions which inspire the leaders, can allow us to locate and analyze intelligently this source of tension.

In addition to such systematic research, there is a need to undertake a different kind of task. I have mentioned earlier some of the permanent reasons for a political philosophy of world affairs. More contemporary reasons are equally important. What Kant stressed almost two centuries ago has become irrefutable in the world of "total" international relations or "international civil war." The problems of peace and of a world order command all the others. No citizen will enjoy

⁷⁴ See Arnold Wolfers' brilliant plea in his preface to Wolfers and L. W. Martin, *The Anglo-American Tradition in Foreign Affairs*, New Haven, Conn., 1956; also Frederick S. Dunn, "The Present Course of International Relations Research," *World Politics*, II, No. 1 (October 1949), pp. 90ff. Among past efforts, see in particular Frank Russell, *Theories of International Relations*, New York, 1936; Walter Schiffer, *The Legal Community of Mankind*, New York, 1954.

autonomy in a world whose fragmentation produces imperatives of national survival and differentiation fatal to such autonomy.

The two traditional tasks of political philosophy: the search for the proper relation among the individual, the community in which he lives, and the world, on the one hand, and concern for the best methods by which a desirable relation could be realized, on the other, have not been well performed in world politics. There have been too many assumptions—conflicting ones, to be sure—which converge on the conclusion that such a search and such a concern are unnecessary in our field. The belief in the inefficacy of ethical considerations in world affairs or in the evil qualities of all political actions, the raising of prudence to the position of a supreme value, the tendency to see in political conflicts an inevitable clash between national values and international ones, which must therefore be prudently sacrificed to the preservation of the former—this is a counsel of despair.⁷⁵ The tendency to advocate as a solution for world problems theories proposed for problems that have arisen within nations is a counsel of laziness.⁷⁶ For what is assumed is that such an extension to the world meets no bigger obstacle than the presence of "bad men," obscurantists, reactionaries, ammunition-makers, corrupt politicians, etc. . . . who block the way to the millennium; or that the division of the world into jealously separate units is an accidental and temporary factor; or that universal values can be promoted at little cost to national values. The tendency to turn away from an international scene marked by what seems senseless chaos is another counsel of despair. The preoccupation with the achievement of a single value (such as peace), or with the establishment of a simple institutional panacea (such as world government), is another plea for laziness.

Thus, we cannot act as if "the best values" had been determined for us once and for all by traditional political philosophy. We cannot act as if all we had to do was to cultivate these values in our domestic systems or to transpose into the world the procedures that promote these values at home. Our first problem is the clarification of the values we would like to see promoted in the world—and, as I have suggested, we cannot do so if we do not start with a view of man as, at least in part, a community-building animal, making moral decisions among alterna-

⁷⁵ See especially Morgenthau, *op.cit.*, note 17 above. The emphasis on "survival" as an absolute raises a host of troublesome questions which realism rarely discusses, such as survival of what (a specific political form, such as the nation-state? an ideology? men?) and for what?

⁷⁶ See I. L. Claude's excellent discussion: *Swords into Plowshares*, New York, 1956, pp. 407ff.

tive courses of action which all involve the presence of some values and the sacrifice of others.⁷⁷ Secondly, we must relate these values to the world as it is, far more closely than we usually do. There are many advocates of courses of action which obviously clash with the characteristic features of the present international system—either because the course belongs to a bygone system judged more satisfactory by the writer, or because the course would put on the road to a new and more progressive system a world obviously unable or unwilling until now to travel such a road. These advocates should not only plead for the destination; they should tell us in detail how we can reach it. Purely perfectionist ethics that brush aside the problem of the difficult and dirty means to utopia are as unhelpful as their opposite: policy scientism that plunges into roads to unexamined destinations or believes that what ought to be emerges from what is. The range of value conflicts and the degree to which values are shared in world politics are not necessarily different from what they are in domestic affairs; but the fundamental differences in structure and institutions, justly emphasized by realism, oblige us to be very precise about the ways in which such conflicts can be reduced and such sharing promoted, if these are our objectives. For the burden of proving that the present pattern of power politics is compatible with the realization of an international morality remains on us, although—or rather precisely because—we do not accept the view that the divorce is inevitable.

I would therefore like to suggest a task in which systematic empirical analysis and a philosophy of international relations would merge. We must try to build relevant utopias. By spelling out our views on the purposes, the prerequisites, the possibilities, and the procedures of an ideal international order, we would accomplish a triple task. We would meet the requirement of clarifying our personal value positions. We would avoid the piecemeal engineering approach of policy scientism. We would avoid the twin escapisms of realism, which gloomily assumes the inevitability of the customary, and of idealism, which postulates an easy road to world progress. In such an effort, we should take into account all the aspects of world politics which I have suggested: see what obstacles or opportunities are provided by the lasting political styles of nations and of their leaders, show what role is and can be played by the forces that cut across nations, and examine what kinds of situations are most likely to favor or to hinder the objectives we ad-

⁷⁷ W. Y. Elliott, *The Pragmatic Revolt in Politics*, New York, 1928, pp. 470ff.; Arnold Wolfers, "Statesmanship and Moral Choice," *World Politics*, 1, No. 2 (January 1949), pp. 175-95.

vocate; discuss to what extent reliance on existing processes and institutions is enough, to what extent the creation of new ones is required and possible for bold political innovation, or to what extent weight should rather be put on material and spiritual factors which operate within the nations and peoples of the world.⁷⁸ It is not, and cannot be, our task to guarantee that utopia can be reached. Nor should we confine ourselves to proposals which are timid enough to be uncontroversial. Our task is to say what goals we want for the world, to explain what our "utopia" implies, to suggest methods for building it, and to show how such methods might appear and work in the world as it is. Whether these goals and methods are adopted or not does not depend on us. That is the task of politics. But we should not encourage by our silence, or our scholasticism, the politicians' all-too-frequent inclination to believe that the future is merely the sum of habits of the past and survival in the present.

It is a difficult task. I do not see how we can avoid it, if we believe that "the mechanisms of nature, working through the self-seeking propensities of man (which of course counteract one another in their external effects) may be used by reason as a means of making way for the realisation of . . . the empire of right."⁷⁹

⁷⁸ See the arguments presented by Percy Corbett in *Morals, Law and Power in International Relations*, Los Angeles, 1956; and by Richard F. Behrendt, "Der Beitrag der Soziologie zum Verständnis Internationaler Probleme," *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, xci, No. 2 (June 1955), pp. 145-70.

⁷⁹ Kant, *Eternal Peace*. I hope to develop and apply methodically the suggestions I have presented here.

21.1. Hedley Bull, “International Theory: The Case for a Classical Approach”, *World Politics*, Vol. 18, No. 3, 1966, pp. 361-377.

INTERNATIONAL THEORY

The Case for a Classical Approach

By HEDLEY BULL*

I

TWO approaches to the theory of international relations at present compete for our attention. The first of these I shall call the classical approach. By this I do not mean the study and criticism of the "classics" of international relations, the writings of Hobbes, Grotius, Kant, and other great thinkers of the past who have turned their attention to international affairs. Such study does indeed exemplify the classical approach, and it provides a method that is particularly fruitful and important. What I have in mind, however, is something much wider than this: the approach to theorizing that derives from philosophy, history, and law, and that is characterized above all by explicit reliance upon the exercise of judgment and by the assumptions that if we confine ourselves to strict standards of verification and proof there is very little of significance that can be said about international relations, that general propositions about this subject must therefore derive from a scientifically imperfect process of perception or intuition, and that these general propositions cannot be accorded anything more than the tentative and inconclusive status appropriate to their doubtful origin.

Until very recently virtually all attempts at theorizing about international relations have been founded upon the approach I have just described. We can certainly recognize it in the various twentieth-century systematizations of international theory—in works like those of Alfred Zimmern, E. H. Carr, Hans Morgenthau, Georg Schwarzenberger, Raymond Aron, and Martin Wight. And it is clearly also the method of their various precursors, whose scattered thoughts and partial treatments they have sought to draw together: political philosophers like Machiavelli and Burke, international lawyers like Vattel and Oppenheim, pamphleteers like Gentz and Cobden, historians like Heeren and Ranke. It is because this approach has so long been the standard one that we may call it classical.

The second approach I shall call the scientific one. I have chosen to call it scientific rather than scientific so as not to prejudge the issue I wish to discuss by resort to a term of opprobrium. In using this name

* This paper was read to the tenth Bailey Conference on the university teaching of international relations, which met at the London School of Economics in January 1966.

for the second approach, however, it is the aspirations of those who adopt it that I have in mind rather than their performance. They aspire to a theory of international relations whose propositions are based either upon logical or mathematical proof, or upon strict, empirical procedures of verification. Some of them dismiss the classical theories of international relations as worthless, and clearly conceive themselves to be the founders of a wholly new science. Others concede that the products of the classical approach were better than nothing, and perhaps even regard them with a certain affection, as the owner of a 1965 model might look at a vintage motor car. But in either case they hope and believe that their own sort of theory will come wholly to supersede the older type; like the logical positivists when they sought to appropriate English philosophy in the 1930's, or like Mr. McNamara's Whiz Kids when they moved into the Pentagon, they see themselves as tough-minded and expert new men, taking over an effete and woolly discipline, or pseudo-discipline, which has so far managed by some strange quirk to evade the scientific method but has always been bound to succumb to it in the end.

The scientific approach to the theory of international relations, so defined, is present in the theory of international systems, as developed by Morton A. Kaplan and others, in the various international extrapolations of John Von Neumann and Oskar Morgenstern's theory of games, in Thomas C. Schelling's theory of bargaining, in Karl W. Deutsch's work on social communication, in William H. Riker's study of political coalitions, in the models of foreign policy-making produced by George A. Modelski and others, in Lewis F. Richardson's mathematical studies of arms races and deadly quarrels, and in the theories of conflict developed by Kenneth Boulding and Anatol Rapoport. It also appears to be an important part of the content of what is called "peace research."¹

The studies I have named vary enormously in the methods they employ and in the questions to which they are addressed. Their authors, indeed, far from facing the outside world with a united front, com-

¹ See, for example, Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York 1957); Morgenstern, *The Question of National Defense* (New York 1959); Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass., 1960); Deutsch and others, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton 1957); Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven 1962); Modelski, *A Theory of Foreign Policy* (New York 1962); Richardson, *Arms and Insecurity: A Mathematical Study of the Causes and Origin of War*, ed. Nicolas Rashevsky and Ernesto Trucco (Pittsburgh 1960), and *Statistics of Deadly Quarrels*, ed. Quincy Wright and C. C. Licau (Pittsburgh 1960); Boulding, *Conflict and Defense: A General Theory* (New York 1962); Rapoport, *Fights, Games, and Debates* (Ann Arbor 1960).

monly regard one another with the hostility of leaders of Marxist sects. There are also, it may be argued, great discrepancies among them in the extent to which they have illuminated our subject. What I have called the scientific approach, moreover, is not present in all of them to the same degree. There are dangers in lumping them all together, and it may be inevitable that criticisms directed at the whole of the genre will be unfair to some parts of it. Nevertheless, all of these studies and fashions embody the scientific approach in some measure, and to discuss this it is necessary to confine our attention to what they have in common.

In the United States in the last ten years the scientific approach has progressed from being a fringe activity in the academic study of international relations to such a position that it is at least possible to argue that it has become the orthodox methodology of the subject. The award in 1963 of the American Political Science Association's prize for the best study of the year to a practitioner of the classical approach (to Inis Claude for his *Power and International Relations*) already had the appearance of a perverse action of the rear guard.

In the British academic community, by contrast, the scientific approach to the theory of international relations has had virtually no impact at all. The only Englishman to have made a major contribution in the new genre—Lewis F. Richardson—worked alone and unrecognized in his lifetime, and when a few years ago his work was exhumed and hailed as that of a great pioneer, it was by American editors addressing themselves to a predominantly American audience. Not only have British students of international relations not sought to contribute to theory in this vein, but, with one or two exceptions, the work of the American and other writers who have ploughed this field has failed to command their respect or even their attention.

If it were clear that this disdain has been founded upon an understanding of the scientific approach and a considered rejection of it there might be no cause for us to revise our attitude. We might even see in our imperviousness to this fashion the proof of the fundamental soundness and solidity of our own approach. The actual position, however, is that we are largely ignorant of what the new literature contains and that our rejection of it stems much less from any reasoned critique than it does from feelings of aesthetic revulsion against its language and methods, irritation at its sometimes arrogant and preposterous claims, frustration at our inability to grasp its meaning or employ its tools, *a priori* confidence that as an intellectual enterprise

it is bound to fail, and professional insecurity induced by the awful gnawing thought that it might perhaps succeed.

There is no doubt that the writing that has emerged from the scientific approach should be taken seriously. Judged by its own standards of logical precision and scientific rigor its quality is sometimes high. Moreover, however adverse a view we take of this literature, it is impossible to examine it with any degree of care and sympathy and yet to conclude that its contribution to the understanding of international relations is nil. Indeed, given the great concentration of energy and talent that has gone into producing it in recent years, it would be extraordinary if this were otherwise.

It is therefore desirable that if we are to reject the scientific approach we should at the same time pay attention to it and formulate such objections to it as we may have. It has now developed so much momentum that silence toward it, or worse, the facile abuse with which it is sometimes greeted by British reviewers, will no longer suffice to keep it at bay. If, as I believe, the scientific approach should be kept firmly in the background, this can only be accomplished by rational criticism.

II

In setting out to provide such a rational criticism one may begin by dismissing a number of complaints commonly directed at the scientific approach which are beside the point.

One such complaint made of these theorists, especially, perhaps, of Morton Kaplan, is that their writing is tortuous and inelegant. But the fact that Morton Kaplan's book is not a pleasure to read is no more a criticism of the theory of international politics it contains than is the difficulty of reading Einstein a deficiency of the theory of relativity. If Kaplan could be charged with deliberately constructing an unnecessarily obscure terminology, or with employing it clumsily and inefficiently, this would be another matter; but such a charge would be quite misplaced. Kaplan's terminology is a vital part of his whole attempt to construct a rigorous system, and his use of it is precise and economical.

Indeed, while one need not go so far as to regard literary mediocrity as a positive merit in a book about politics, Kaplan's work derives much of its originality and force from precisely this disdain of the tradition that regards historical and political writing as a branch of belles lettres. The power of this tradition reflects the fact that historical and political writing, in addition to serving the purpose of com-

munication between specialists seeking understanding of the subject, serves such other purposes as education, persuasion, public entertainment, and the exhibition of gentlemanly accomplishments. Kaplan is surely correct in dismissing the literary embellishment that is a proper element in writing for these latter purposes as an irrelevance and an encumbrance in writing for the former.

Another unsatisfactory line of criticism is that which focuses not upon the doctrine of the scientific theorists but upon the motives that have driven them to propound it. Thus it has been observed that those who follow the scientific approach are new scholastics, who have sought refuge in a world of intellectual constructs essentially in order to escape from political reality; that they are natural scientists, mathematicians, and economists *manqués* who, unable to make careers for themselves in their own fields, have moved into another where the going is easier, bringing their techniques with them; that they are interested in elaborating a mathematical or scientific methodology for its own sake—or for the sake of demonstrating their mastery of it to the uninitiated—rather than in illuminating our subject by the use of it; or even that they represent a new form of the cargo cult.

These observations, or some of them, are true or half true, and they help us to understand the character of the new theorizing as an intellectual movement. It is true of any intellectual style or scholarly fashion that it is pursued for a variety of motives of which the disinterested desire for knowledge is only one, and that some of these motives are much removed from any such desire and are even discreditable. But precisely for this reason a discussion of the motivations of theorists does not provide any basis for the defense of one intellectual style against another. It is too easy for the scientifically-minded theorist to turn the tables. Do not those who adhere to the classical approach do so out of a vested interest in their own techniques, a slothful reluctance to learn new ones? Are they not also wedded to a methodology for its own sake, to the art of judgment over and against measurement, and to literary forms as against symbolic ones, clinging to these instruments of their trade like horse cavalymen in the age of mechanization? Do they not represent an outgoing generation, trained in one set of techniques, expressing its resentment against an incoming generation trained in another? I should need to be surer than I am that my own motives in preparing this paper are wholly disinterested before inviting criticism of them by attacking those of others. We shall be well advised, therefore, to confine our attention to the doctrines themselves.

Finally, it is a mistake to see in the scientific approach, or in any one of the methods that go to make it up, the instrument of any particular political purpose in foreign or defense policy. In the ranks of the systems theorists, game theorists, communications theorists, and conflict theorists, it is possible to find attitudes ranging from the most conservative to the most radical; nor is there any logical connection between any of the techniques and any particular political attitude. Writers like Herman Kahn, Thomas Schelling, and Morton Kaplan, who may be broadly described as proestablishment in their attitudes to foreign and defense policy, have been the object of political attacks that hinge upon their use of these techniques. But such attacks take no account of other writers such as Kenneth Boulding, Anatol Rapoport, or J. David Singer, who are dissenters from United States foreign and defense policies but stand intellectually in the same camp. Similarly the current fashion for "peace research" or "conflict resolution" often seems to embody the misconception that the application of these new techniques to the study of international relations is bound to vindicate radical policies or to facilitate their implementation.

However, the scientific approach has contributed and is likely to contribute very little to the theory of international relations, and in so far as it is intended to encroach upon and ultimately displace the classical approach, it is positively harmful. In support of this conclusion I wish to put forward seven propositions.

The first proposition is that by confining themselves to what can be logically or mathematically proved or verified according to strict procedures, the practitioners of the scientific approach are denying themselves the only instruments that are at present available for coming to grips with the substance of the subject. In abstaining from what Morton Kaplan calls "intuitive guesses" or what William Riker calls "wisdom literature" they are committing themselves to a course of intellectual puritanism that keeps them (or would keep them if they really adhered to it) as remote from the substance of international politics as the inmates of a Victorian nunnery were from the study of sex.

To appreciate our reliance upon the capacity for judgment in the theory of international relations we have only to rehearse some of the central questions to which that theory is addressed. Some of these are at least in part moral questions, which cannot by their very nature be given any sort of objective answer, and which can only be probed, clarified, reformulated, and tentatively answered from some arbitrary standpoint, according to the method of philosophy. Others of them

are empirical questions, but of so elusive a nature that any answer we provide to them will leave some things unsaid, will be no more than an item in a conversation that has yet to be concluded. It is not merely that in *framing* hypotheses in answer to these empirical questions we are dependent upon intuition or judgment (as has often been pointed out, this is as true in the natural as in the social sciences); it is that in the *testing* of them we are utterly dependent upon judgment also, upon a rough and ready observation, of a sort for which there is no room in logic or strict science, that things are this way and not that.

For example, does the collectivity of sovereign states constitute a political society or system, or does it not? If we can speak of a society of sovereign states, does it presuppose a common culture or civilization? And if it does, does such a common culture underlie the worldwide diplomatic framework in which we are attempting to operate now? What is the place of war in international society? Is all private use of force anathema to society's working, or are there just wars which it may tolerate and even require? Does a member state of international society enjoy a right of intervention in the internal affairs of another, and if so in what circumstances? Are sovereign states the sole members of international society, or does it ultimately consist of individual human beings, whose rights and duties override those of the entities who act in their name? To what extent is the course of diplomatic events at any one time determined or circumscribed by the general shape or structure of the international system; by the number, relative weight, and conservative or radical disposition of its constituent states, and by the instruments for getting their way that military technology or the distribution of wealth has put into their hands; by the particular set of rules of the game underlying diplomatic practice at that time? And so on.

These are typical of the questions of which the theory of international relations essentially consists. But the scientific theorists have forsworn the means of coming directly to grips with them. When confronted with them they do one of two things. Either they shy away and devote themselves to peripheral subjects—methodologies for dealing with the subject, logical extrapolations of conceptual frameworks for thinking about it, marginalia of the subject that are susceptible of measurement or direct observation—or they break free of their own code and resort suddenly and without acknowledging that this is what they are doing to the methods of the classical approach—methods that in some cases they employ very badly, their preoccupations and training having left them still strangers to the substance of the subject.

This congenital inability of the scientific approach to deal with the crux of the subject while yet remaining true to its own terms leads me to an observation about the teaching of the subject in universities. Whatever virtues one might discern in the scientific approach, it is a wholly retrograde development that it should now form the basis of undergraduate courses of instruction in international politics, as in some universities in the United States it now does. The student whose study of international politics consists solely of an introduction to the techniques of systems theory, game theory, simulation, or content analysis is simply shut off from contact with the subject, and is unable to develop any feeling either for the play of international politics or for the moral dilemmas to which it gives rise.

The second proposition I wish to put forward arises out of the first: It is that where practitioners of the scientific approach have succeeded in casting light upon the substance of the subject it has been by stepping beyond the bounds of that approach and employing the classical method. What there is of value in their work consists essentially of judgments that are not established by the mathematical or scientific methods they employ, and which may be arrived at quite independently of them.

Let me take as an example the work of Thomas Schelling, who has contributed as much as and perhaps more than any other thinker of the scientific genre to the theory of international relations. His elaboration of the notion of arms control, the elements of deterrence, the nature of bargaining, the place in international relations of threats of force are of a rare originality and importance and will probably prove to have made a lasting impression on the theory and, indeed, the practice of these matters. At the same time he is an economist by training; he has written studies of a technical nature about game and bargaining theory; and he has sometimes seemed to lend his support to the call for more theory of a scientific sort.

It appears to me that Schelling's illuminating observations about violence and international politics in every case have the status of unprovable and untestable judgments, and that they have not been and could not be demonstrated by his work in formal game and bargaining theory. Schelling happens to combine with his interest in the latter techniques a shrewd political judgment and a philosophical skill in thinking out problems in terms of their basic elements. It is possible that his ideas about international relations have been suggested to him by his technical studies, and he has evidently thought it useful to provide illustrations of his ideas in formal, theoretical exercises.

Those of his readers who share his interest in these techniques will find it amusing and perhaps profitable to pursue these illustrations. But they are at best a helpful analogy; they do not represent the foundation of his contribution to international politics or the road that must be travelled in order to arrive at it.

My third proposition is that the practitioners of the scientific approach are unlikely to make progress of the sort to which they aspire. Some of the writers I have been discussing would be ready enough to admit that so far only peripheral topics have been dealt with in a rigidly scientific way. But their claim would be that it is not by its performance so far that their approach should be judged, but by the promise it contains of ultimate advance. They may even say that the modesty of their beginnings shows how faithful they are to the example of natural science: Modern physics too, Morton Kaplan tells us, "has reared its present lofty edifice by setting itself problems that it has the tools or techniques to solve."²

The hope is essentially that our knowledge of international relations will reach the point at which it becomes genuinely cumulative: that from the present welter of competing terminologies and conceptual frameworks there will eventually emerge a common language, that the various insignificant subjects that have now been scientifically charted will eventually join together and become significant, and that there will then exist a foundation of firm theory on which newcomers to the enterprise will build.

No one can say with certainty that this will not happen, but the prospects are very bleak indeed. The difficulties that the scientific theory has encountered do not appear to arise from the quality that international relations is supposed to have of a "backward" or neglected science, but from characteristics inherent in the subject matter which have been catalogued often enough: the unmanageable number of variables of which any generalization about state behavior must take account; the resistance of the material to controlled experiment; the quality it has of changing before our eyes and slipping between our fingers even as we try to categorize it; the fact that the theories we produce and the affairs that are theorized about are related not only as subject and object but also as cause and effect, thus ensuring that even our most innocent ideas contribute to their own verification or falsification.

A more likely future for the theory of international politics is that

² "Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Politics," *World Politics*, XIV (October 1961), 7.

it will remain indefinitely in the philosophical stage of constant debate about fundamentals; that the works of the new scientific theorists will not prove to be solid substructure on which the next generation will build, but rather that those of them that survive at all will take their place alongside earlier works as partial and uncertain guides to an essentially intractable subject; and that successive thinkers, while learning what they can from what has gone before, will continue to feel impelled to build their own houses of theory from the foundations up.

A fourth proposition that may be advanced against many who belong to the scientific school is that they have done a great disservice to theory in this field by conceiving of it as the construction and manipulation of so-called "models." Theoretical inquiry into an empirical subject normally proceeds by way of the assertion of general connections and distinctions between events in the real world. But it is the practice of many of these writers to cast their theories in the form of a deliberately simplified abstraction from reality, which they then turn over and examine this way and that before considering what modifications must be effected if it is to be applied to the real world. A model in the strict sense is a deductive system of axioms and theorems; so fashionable has the term become, however, that it is commonly used also to refer to what is simply a metaphor or an analogy. It is only the technique of constructing models in the strict sense that is at issue here. However valuable this technique may have proved in economics and other subjects, its use in international politics is to be deplored.

The virtue that is supposed to lie in models is that by liberating us from the restraint of constant reference to reality, they leave us free to set up simple axioms based on a few variables and thenceforward to confine ourselves to rigorous deductive logic, thereby generating wide theoretical insights that will provide broad signposts to guide us in the real world even if they do not fill in the details.

I know of no model that has assisted our understanding of international relations that could not just as well have been expressed as an empirical generalization. This, however, is not the reason why we should abstain from them. The freedom of the model-builder from the discipline of looking at the world is what makes him dangerous; he slips easily into a dogmatism that empirical generalization does not allow, attributing to the model a connection with reality it does not have, and as often as not distorting the model itself by importing additional assumptions about the world in the guise of logical axioms. The very intellectual completeness and logical tidiness of the model-

building operation lends it an air of authority which is often quite misleading as to its standing as a statement about the real world.

I shall take as an example the most ambitious of all the model-builders, Morton Kaplan. He provides us with models of two historical and four possible international systems, each with its "essential rules" or characteristic behavior. He claims that the models enable him to make predictions—only, it is true, of a high level of generality—about characteristic or modal behavior within the present international system, about whether or not transformations of this system into some other are likely and what form they might take.

The six systems that Kaplan identifies, and the "essential rules" or characteristic behavior of each, are in fact quite commonplace ideas, drawn from the everyday discussion of international affairs, about the general political structure that the world has had or might have. They are the international political system of the eighteenth and nineteenth centuries, the present so-called bipolar system, the structure that might exist if the present polarization of power were not moderated by the United Nations and by powerful third parties, the system we might have if the United Nations were to become the predominant political force in a world of still sovereign states, a world state, and a world of many nuclear powers.

In discussing the conditions under which equilibrium is maintained in each of these systems, and in predicting the likelihood and direction of their transformation into different systems, Kaplan appears to resort to a kind of guesswork a good deal more arbitrary than any involved in the style of international theory he wishes to displace. In discussing the two historical systems he uses some pertinent examples from recent history, but there is no reason to assume that behavior in future international systems of this sort is bound to be the same. In discussing the nonhistorical systems, his remarks are either tautological extensions of the definitions he employs, or are quite arbitrarily formulated empirical judgments that do not properly belong to the model at all.

Kaplan's six systems are of course not the only ones possible. He admits, for example, that they do not cover the cases of Greek antiquity or of the Middle Ages, and they do not embrace the infinite variety the future might unveil. What reason, therefore, is there to suppose that transformation of any one of the systems must be into one of the others? The whole enterprise of attempting to predict transformations on the basis of these models requires at every stage that

we go outside the models themselves and introduce further considerations.

One objection to Kaplan's models, therefore, is that they are not models; they are lacking in internal rigor and consistency. But even if they possessed such qualities, they would not provide the illumination of reality that Kaplan claims for them. We have no means of knowing that the variables excluded from the models will not prove to be crucial. He has provided an intellectual exercise and no more. I should not wish to contend that someone exploring the question of what changes might take place in the present international system, or the question of what might be the shape and structure of a world of many nuclear powers, is unable to quarry some nuggets of value from Kaplan's work. But how much more fruitfully can these questions be explored, how much better indeed might so gifted a person as Kaplan himself have explored them, by paying attention to the actual variety of events in the real world, by taking note of the many elements that are pushing the present international system this way and that, and the large number of political and technical factors that might contrive to mold a world of many nuclear powers in any one of a dozen shapes different from those that can be confined within the bounds of Kaplan's model.

The fashion for constructing models exemplifies a much wider and more long-standing trend in the study of social affairs: the substitution of methodological tools and the question "Are they useful or not?" for the assertion of propositions about the world and the question "Are they true or not?" Endemic though it has become in recent thinking, I believe this change to have been for the worse. The "usefulness" of a tool has in the end to be translated as the truth of a proposition, or a series of propositions, advanced about the world, and the effect of the substitution is simply to obscure the issue of an empirical test and to pave the way for shoddy thinking and the subordination of inquiry to practical utility. However, this is a theme that requires more amplification than it can be given here, and in introducing it I am perhaps taking on more antagonists than I need do for my present purpose.

A fifth proposition is that the work of the scientific school is in some cases distorted and impoverished by a fetish for measurement. For anyone dedicated to scientific precision, quantification of the subject must appear as the supreme ideal, whether it takes the form of the expression of theories themselves in the form of mathematical equations or simply that of the presentation of evidence amassed in quantitative form. Like the Anglican bishop a year or so ago who began

his sermon on morals by saying that he did not think all sexual intercourse is necessarily wrong, I wish to take a liberal view of this matter. There is nothing inherently objectionable, just as there is nothing logically peculiar, in a theoretical statement about international politics cast in mathematical form. Nor is there any objection to the counting of phenomena that do not differ from one another in any relevant respect, and presenting this as evidence in support of a theory. The difficulty arises where the pursuit of the measurable leads us to ignore relevant differences between the phenomena that are being counted, to impute to what has been counted a significance it does not have, or to be so distracted by the possibilities that do abound in our subject for counting as to be diverted from the qualitative inquiries that are in most cases more fruitful.

I should like to take as an example the work of Karl Deutsch and his pupil Bruce Russett. These writers have sought to investigate the bonds of community that link different nations, and in explaining the cohesiveness or mutual responsiveness that exists between different peoples or different groups within a single people they have especially focused their attention upon social communication, that is to say, upon the flow of persons, goods, and ideas, or of the "messages" they carry. Karl Deutsch, together with a number of collaborators, has provided a study of the extent to which the various peoples of the North Atlantic area are linked by such bonds of community, and he is concerned particularly with the question of the measure in which these peoples form what he calls a "security-community"—that is to say, a group of people who agree that their common problems must be resolved by "peaceful change," and who for a long time have had dependable expectations that their problems will in fact be resolved in this way.³ Bruce Russett has tackled the more manageable subject of community simply in the relationship between Britain and America, and has sought in particular to determine whether these two peoples have become more or less "responsive" to one another as the twentieth century has progressed.⁴

A feature of the work of both these writers is their presentation of quantitative material as an index of the degree of community that exists between one people and another. They produce figures, for ex-

³ Deutsch has, of course, been author or part-author of a number of other works besides *Political Community and the North Atlantic Area*, but apart from his *Political Community at the International Level* (Princeton 1953), this is the one that most comes to grips with the theory of international relations.

⁴ *Community and Contentment: Britain and America in the Twentieth Century* (Cambridge, Mass., 1963).

ample, on resources devoted to trade as a proportion of total resources; mail sent abroad, or to a particular destination, as a proportion of total mail; number of diplomatic agreements arrived at with another country as a proportion of total agreements arrived at; student exchanges; "content analysis" of newspapers and learned journals; and so on.

The work of Karl Deutsch and Bruce Russett in this field is certainly original and suggestive. Moreover, these two writers are not uncritical in their use of quantitative analysis. But the prominence they give to it is a source of weakness rather than strength in their arguments. Their counting often ignores (or, if it does not ignore, skates over) the most relevant differences between the units counted: differences between the content of one item of mail and another, the diplomatic importance of one treaty and another, the significance of one inch of newspaper column and another. Differences in these other relevant respects may cancel themselves out, but they also may not; and in practice we are likely to respect these statistics only in cases where they confirm some intuitive impression we already have, as, e.g., where Russett's figures confirm, as many of them do, the very confident judgment we may make that as this century has progressed America has become relatively more important to Britain than Britain is to America. Even so, such a judgment is quite external to the statistics that are provided, and does not establish that they measure anything relevant.

Deutsch and Russett, furthermore, are inclined to attribute to their statistics a place in the total chain of the argument that they do not have. They often seem to assume that there is something so irrefutable and final about a piece of evidence that can be put into figures that they are absolved of the necessity of showing in detail how it supports the general thesis they are seeking to demonstrate. Foreign trade is foreign trade, and a precise measurement of foreign trade is not a precise measurement of anything else unless an explanation is advanced as to why this is so. A number of the crucial but missing links in Deutsch's chain of argument seem to have been lost to sight because of this tendency of those who have succeeded in producing figures to be blinded by the illumination they cast. Are the figures of "communication flow" an index of political community at the international level, or a cause of it? Does the "communication flow" contribute to producing the vital element, in Deutsch's scheme, of "mutual identification," or does the latter arise in some quite different way?

Finally, even if one may concede that statistics have some place in an inquiry into political community and social communication, it ap-

pears to me that Deutsch and Russett have been distracted by them from the more fruitful parts of the subject. By far the most interesting things that these two writers have to say lie in their attempts to think out the distinguishing features of a community, the different sorts of communities that obtain, the elements that make up the cohesion of a community, the determinants of mutual responsiveness between one people and another. And by far the most pertinent evidence they bring forward lies in the qualitative judgments they are able to bring to bear on history and contemporary affairs.

My sixth proposition is that there is a need for rigor and precision in the theory of international politics, but that the sort of rigor and precision of which the subject admits can be accommodated readily enough within the classical approach. Some of the targets at which the scientific theorists aim their barbs are quite legitimate ones. The classical theory of international relations has often been marked by failure to define terms, to observe logical canons of procedure, or to make assumptions explicit. It has sometimes also, especially when associated with the philosophy of history, sought to pursue into international politics implications of a fundamentally unscientific view of the world. The theory of international relations should undoubtedly attempt to be scientific in the sense of being a coherent, precise, and orderly body of knowledge, and in the sense of being consistent with the philosophical foundations of modern science. Insofar as the scientific approach is a protest against slipshod thinking and dogmatism, or against a residual providentialism, there is everything to be said for it. But much theorizing in the classical mold is not open to this sort of objection. The writings of the great international lawyers from Victoria to Oppenheim (which, it may be argued, form the basis of the traditional literature of the subject) are rigorous and critical. There are plenty of contemporary writers who are logical and rigorous in their approach and yet do not belong to the school I have called the scientific one: Raymond Aron, Stanley Hoffmann, and Kenneth Waltz are examples. Moreover, it is not difficult to find cases where writers in the scientific vein have failed to be rigorous and critical in this sense.

My seventh and final proposition is that the practitioners of the scientific approach, by cutting themselves off from history and philosophy, have deprived themselves of the means of self-criticism, and in consequence have a view of their subject and its possibilities that is callow and brash. I hasten to add that this is not true, or not equally true, of them all. But their thinking is certainly characterized by a lack of any sense of inquiry into international politics as a continuing

tradition to which they are the latest recruits; by an insensitivity to the conditions of recent history that have produced them, provided them with the preoccupations and perspectives they have, and colored these in ways of which they might not be aware; by an absence of any disposition to wonder why, if the fruits their researches promise are so great and the prospects of translating them into action so favorable, this has not been accomplished by anyone before; by an uncritical attitude toward their own assumptions, and especially toward the moral and political attitudes that have a central but unacknowledged position in much of what they say.

The scientific approach to international relations would provide a very suitable subject for the sort of criticism that Bernard Crick has applied to a wider target in his admirable book *The American Science of Politics*—criticism that would, by describing its history and social conditions, isolate the slender and parochial substructure of moral and political assumption that underlies the enterprise.⁶ There is little doubt that the conception of a science of international politics, like that of a science of politics generally, has taken root and flourished in the United States because of attitudes towards the practice of international affairs that are especially American—assumptions, in particular about the moral simplicity of problems of foreign policy, the existence of “solutions” to these problems, the receptivity of policy-makers to the fruits of research, and the degree of control and manipulation that can be exerted over the whole diplomatic field by any one country.

III

Having stated the case against the scientific approach I must return to the qualifications I introduced at the outset. I am conscious of having made a shotgun attack upon a whole flock of assorted approaches, where single rifle shots might have brought down the main targets more efficiently and at the same time spared others that may have been damaged unnecessarily. Certainly, there are many more approaches to the theory of international relations than two, and the dichotomy that has served my present purpose obscures many other distinctions that it is important to bear in mind.

Students of international relations are divided by what are in some cases simply barriers of misunderstanding or academic prejudice that cut across the whole field of social studies at the present time. No

⁶ *The American Science of Politics: Its Origins and Conditions* (Berkeley and London 1959).

doubt it is desirable that such barriers be lowered. But in the present controversy, eclecticism, masquerading as tolerance, is the greatest danger of all; if we are to be hospitable to every approach (because "something may come of it some day") and extend equal rights to every cliché (because "there is, after all, a grain of truth in what he says"), there will be no end to the absurdities thrust upon us. There are grains of truth to be had from a speaker at Hyde Park Corner or a man on a Clapham omnibus, but the question is "What place do they have in the hierarchy of academic priorities?"

I hope I have made it clear that I see a good deal of merit in a number of the contributions that have been made by theorists who adopt a scientific approach. The argument is not that these contributions are worthless, but that what is of value in them can be accommodated readily enough within the classical approach. Moreover, the distinctive methods and aspirations these theorists have brought to the subject are leading them down a false path, and to all appeals to follow them down it we should remain resolutely deaf.

21.2. Morton A. Kaplan, “The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations”, *World Politics*, Vol. 19, No. 1, 1966, pp. 1-20.

THE NEW GREAT DEBATE

Traditionalism vs. Science in International Relations

By MORTON A. KAPLAN

OVER the past decade traditionalists have launched a series of attacks on scientific approaches to international politics. Most of the arguments employed against the scientific approach stem from those used earlier by E. H. Carr in *The Twenty Years' Crisis*.¹ The general arguments that have been employed include these among others: that politics involves purpose in a way that physical science does not; that scientific knowledge is applicable to facts, but understanding, wisdom, or intuition are required for areas where human purpose is involved; that those pursuing scientific models tend to mistake their models for reality; that scientific method requires high precision and measurement and therefore is incapable of coping with the most important elements of international politics; and that the practitioners of scientific method can never be sure that they have not left something out of their model.

I

According to Carr, "The laboratory worker engaged in investigating the causes of cancer may have been originally inspired by the purpose of eradicating the disease. But this purpose is, in the strictest sense, irrelevant to the investigation and separable from it. His conclusion can be nothing more than a true report on fact. It cannot help to make the facts other than they are; for the facts exist independently of what anyone thinks about them. In the political sciences, which are concerned with human behavior, there are no such facts. The investigator is inspired by the desire to cure some ill of the body politic. Among the causes of the trouble, he diagnoses the fact that human beings normally react to certain conditions in a certain way. But this is not a fact comparable with the fact that human bodies react in a certain way to certain drugs. It is a fact which may be changed by the desire to change it; and this desire, already present in the mind of the investigator, may be extended, as the result of his investigation, to a sufficient number of other human beings to make it effective."²

The two cases cited by Carr are different, but Carr has mistaken the nature of the difference. Carr's inapt distinction results from a

¹ 2nd ed. (London 1956).

² *Ibid.*, 3-4.

prior failure to distinguish between the facts he initially holds constant (system) and the facts he allows to change (parameters). It is a fact that rattlesnake venom injected into the blood system will normally kill a person. It is also a fact that the proper antidote administered in time will negate the destructive action of the venom. The cancer worker also desires to change some facts, namely, those relating to the development of cancer. He does this by changing, perhaps by drugs or perhaps by irradiation, the system in which the cancerous cells are embedded. The politician who desires to change the world must also change the state of a system—in this case, the political system. He may do this by the use of force, by the allocation of resources, or by means of verbal persuasion. The system may undergo radical change. Its characteristic operation may be different from what it was before the new inputs, including information, were embedded in the system. But then a similar kind of change in characteristic behavior occurs when, for instance, opium is injected into the human physiological system or flowers are hybridized (step functions).³

Systems embodying purpose cannot be studied by the methods ordinarily used by physicists. Suitably defined, however, purpose need not distinguish the physical from the human with respect to the problems raised by Carr. Consider an automatic pilot in an airplane. If the plane moves from level, the automatic pilot reverses the direction of change. Reverse the wires from the pilot to the ailerons and elevators so that now the automatic pilot will introduce positive feedback into the cycle of movement and throw the plane into a spin if it deviates from level. Now reconstruct the automatic pilot system so that it becomes what Ashby calls an ultrastable system.⁴ Move the plane from level. The pilot, with its wires reversed, will increase departure from level. The sensors of the pilot system will detect this consequence of the operation and adjust by reversing procedures. Although the operation of the automatic pilot in this case differs from human purpose in two important respects—lack of consciousness and simplicity of the system—it has much in common with it. We can even carry the analogy one step farther. We can think of a tic-tac-toe-playing computer, attached to an information retrieval system, which plays against a human player; receives information from spies about the moves he will make, or, alternatively, extrapolates from his past moves;

³ W. Ross Ashby, *Design for a Brain* (New York 1952), 80 ff.

⁴ *Ibid.*, 99.

and attempts to anticipate the moves of the human player and to frustrate them by the appropriate countermoves.

All of the systems we have described can be investigated by scientific methods. When one says this, however, one does not necessarily mean that these systems can be investigated by the procedures of physics. The equalities of physics lack explanatory power to account for the behavior of homeostatic or ultrastable systems. Specific explanatory theories must be developed for particular systems. And, in the case of the game-playing computer, one cannot use the calculus but must use some variation of the type of set theory used in game analysis. Thus, though the theories, explanations, and tools used may differ from those of the physicist, they are part of the general arsenal of science.

There are a number of important differences between mechanical systems and ultrastable systems which have not been discussed, and which cannot be discussed, for lack of space. Human psychological systems and human social and political systems differ in still other important ways from Ashby's ultrastable systems and from each other. Our object here is not to carry out a critical examination of these differences but to show the extent to which traditionalist arguments confuse the issues.

II

If the traditionalist has confused the distinction between the facts of physical science and the purposes of politics, then it is clear that he must also have confused the relationship between intuition and scientific knowledge.

There is a large literature on the subject of intuition in physical science and mathematics. Great discoveries, when they do not occur accidentally or as a consequence of trial-and-error procedures, are the product of scientific intuition. If the best statesmen are usually those with the best intuitions and judgments concerning politics, so the best scientists are often those whose scientific judgment or intuition is the best. There are cases in which scientists have been repeatedly right although the reasons they have given to support their theories have turned out to be faulty. The reasons for the superiority of intuition are not hard to find. The brain is more sophisticated and complicated than any computer we can construct. It can scan for variations in ways for which directions cannot yet be coded; it can reason below the level of consciousness in ways that neither numbers nor verbal logic can articulate. As John von Neumann pointed out in his

posthumously published Silliman lectures, even if we used in its construction the smallest components available, and even if we knew (as we in fact do not) how to link the system up, it would require a housing 10^8 or 10^9 as large as the brain casing (or roughly as large as the Empire State Building) to house an analogue to the brain.⁵ Even though miniaturization has made profound strides since von Neumann's death, this gives some indication of the scope of the problem.

The skill of a tea taster gives one indication of the capacity of the human brain to scan for "fits." Computer recognition is hopelessly primitive by comparison. Similarly, the human capacity to find parallels in history defies our ability to code or to articulate. The brain's coding apparently differs from that of mathematics and verbal logic.⁶ Its code is apparently less precise but more reliable. And it apparently, along with the scanning capacity, plays a major role in intuition.

The humanist who wants to substitute in human events a verbal process called reason or understanding for a verbal and/or mathematical process called science has confused intuition with the articulation of communicable knowledge. The source of the confusion may possibly lie in the Aristotelian distinction between science and art. Science, according to Aristotle, must be certain, for it derives true conclusions from necessary—not merely true—premises.⁷ Thus hypothetical knowledge cannot be scientific, for its premises, even if true, are not known to be necessary. One cannot intuit the necessity of the premises in human events; therefore art rather than science governs knowledge of human events. Modern science, however, insists upon the hypothetical character of all empirical knowledge. The test for communicable knowledge depends on replicability even if only in principle. Thus there is no distinction between the physical and human with respect to the need for confirmation and communication. There is a distinction between subject matters with respect to the degree to which theoretical knowledge is possible and to which warranted belief or precision is possible.

Science requires an articulated secondary language that permits reasonable precision and replicability. Unless scientific procedures are followed, to the extent the subject matter permits, intuitions cannot be falsified and science cannot grow. Even intuition requires the techniques of science to prepare the base on which new intuitions

⁵ *The Computer and the Brain* (New Haven 1958), 50.

⁶ *Ibid.*, 90-92.

⁷ *Organon: Posterior Analytics, Topica*, Loeb Classical Library (London 1960), 33-55.

develop. If Einstein's intuition produced both the special and general theories of relativity, that intuition operated within a framework of previous discovery and research—e.g., non-Euclidean geometries and Lorentz transformations (based on the Michelson-Morley experiment)—that created an order within which the procedures of his unconscious mind could generate the intuitions that led to relativity theory. Newton could not have had Einstein's intuitions.

III

There is one other way in which traditionalists sometimes assert that human purpose can be apprehended by methods different from those used by the sciences. Motives, they say, are subjective and can be intuited by introspection. The purposes of past civilizations or eras can be seen into by means of introspective, subjective wisdom. We are long past the period when psychological behaviorists insisted upon the exclusion of the concept of consciousness from the realm of psychological discourse. There are no doubt differences between subjective awareness of one's own purpose, at least, and subjective awareness of external phenomena. Yet, however much some of us may reject the more speculative aspects of Freudian psychoanalysis, we also see quite clearly that a number of human actions depend upon unconscious motivations that are often inconsistent with the conscious motivations. It is a rare man who is willing to assert that his own actions have never surprised him or that he has never discovered motivations other than those he thought he possessed. Although these unconscious motivations are sometimes confirmed by bringing them to consciousness, they are more often confirmed by careful observation and analysis of the behavior patterns of people and of attempts to explain these behaviors. Even introspection, through the examination of behavior, often brings to subjective awareness a previously unperceived motivation. In any event, our certitude as to our motivations has long since been discarded as valid evidence of their actuality. The normal tools of careful and controlled scientific observation are invaluable in assessing hypotheses concerning motivation.⁸

⁸The phenomenon referred to has been discussed in a more corrigible sense by psychologists. Psychologists have discovered that the unconscious biases of investigators may determine the responses of those being investigated. The very fact that this has occurred, however, has been discovered by further scientific investigation in which controls have been added for the biases of the givers of the tests. Where the entire macrostructure of politics changes, controlled experiments in this exact sense cannot be carried on. The two situations are different in practice rather than in principle; however, it is this last phenomenon to which the discussion above has reference.

Group, social, or political behavior cannot, in any event, be derived directly from individual motivation. There are too many group invariances that themselves determine the pattern of individual motivations. Americans do differ from Frenchmen who in turn differ from Chinese. These differences are not merely biological. The behavior of the members of the Joint Chiefs of Staff during the Korean War was different from the behavior of the field commanders; most of these differences depended more upon social roles and information flows than upon personality factors. Thus, even were the assertions concerning individual motivation and purpose correct, no reliable inferences could be drawn concerning the analysis of group behavior.

Traditional opponents of scientific method have one other argument against the analogies between ultrastable but nonhuman systems and human social systems. They argue that ultrastable systems such as the Ashby automatic pilot are constructed by men and therefore have the purposes of men built into them. The logic here, however, is faulty. An external observer could detect the use and purpose of the automatic pilot by observing its effect upon the behavior of the airplane. He would not require any knowledge of or insight into the purposes of the designer. Alternatively, if the biological revolution permitted us to synthesize the ovum and sperm cell, to fertilize the egg, and to grow the fertilized egg in an artificial culture, we could produce an equivalent of a human being. This may or may not be beyond the ingenuity of men, but in principle it illustrates the point. The appropriate distinction is not between the unconscious designs of nature and accident on one hand and the conscious and purposeful designs of men on the other but between the kinds of systems to which the generalizations are applied. The artificially created human would differ from Ashby's ultrastable automatic pilot in exactly the same ways as do natural human beings. If these differences were overlooked, incorrect conclusions would be drawn and inapplicable generalizations applied. If the likeness of the artificially created human to natural humans were overlooked, the moral consequences would be monstrous. But it is the traditionalist rather than the scientist who would be more likely to make this mistake.

IV

The distinction between determinism and free will that is offered by Carr can be refuted succinctly, for the elements of the refutation have appeared already in the previous sections. There is surely a dis-

inction between systems capable of anticipating the actions of others and trying to trick them and systems, such as that of inanimate nature, which can never (however much we may mistake their character) attempt to trick us. The deterministic models of physics obviously are inappropriate to the first kind of systems, but there are scientific methods for studying such systems. This does not imply that science possesses the solutions for all problems of this kind; surely it does not. The point here is only that there are formalized scientific procedures for dealing with these problems and that where these procedures are not successful, it is not merely because purpose is involved. The problem may be too complex for any procedure we have developed, or even for any that we can develop. Or it may be that no solution exists, e.g., some bargaining cases in which rationality cannot be defined and the social and political constraints do not "fix" behavior either. Marginal cases of this kind do arise. To the extent that they do, the procedures of science can provide neither explanation nor prediction. Many of the major problems of macroscopic international politics, however, do appear to be manageable. In any event, the question of manageability can be decided only on the basis of practice and not on the basis of faulty philosophical argumentation.

V

The traditionalist asserts that those who aspire to a "science" of politics insist upon precision, rigor, quantification, and general theory. The traditionalist further claims that the complexity of international politics is such that these goals cannot be attained nor the important questions of international politics be investigated by these means. Whether the charge is correct cannot be answered in general. The appropriate degree of theory and of precision depends both on the state of the discipline and on the subject matter.⁹ Since I am most

⁹ The assertion that my *System and Process in International Politics* (New York 1957) attempts a completely deductive theory has been made both by Hedley Bull and by Stanley Hoffmann. Hoffmann apparently quotes *System and Process* to this effect ("The Long Road to Theory," *World Politics*, xi [April 1959], 357). And Bull, apparently relying upon Hoffmann, then uses the admitted fact that not all assertions of the models are rigorously deduced as a disproof of the claims made for the models ("International Theory: The Case for a Classical Approach," *World Politics*, xviii [April 1966], 366-67, 371-72). Yet the first page of the preface—the page from which Hoffmann takes his quotations—which contains the paragraph describing what an ideal deductive theory would look like, includes as the last line of that paragraph the following sentence: "If 'theory' is interpreted in this strict sense, this book does not contain a theory." It then goes on to say, "If some of the requirements for a theory are loosened; if systematic completeness is not required; if proof of logical consistency is not required; if unambiguous interpretation of terms and laboratory methods of confirma-

familiar with my own work, I should like to consider it first in some detail and then to examine a number of other scientific approaches criticized by traditionalists. I shall try to show that fundamentally different enterprises are involved and that blanket analyses obscure more than they clarify.

The conception that underlies *System and Process* is fairly simple. If the number, type, and behavior of nations differ over time, and if their military capabilities, their economic assets, and their information also vary over time, then there is some likely interconnection between these elements such that different structural and behavioral systems can be discerned to operate in different periods of history. This conception may turn out to be incorrect, but it does not seem an unreasonable basis for an investigation of the subject matter. To conduct such an investigation requires systematic hypotheses concerning the nature of the connections of the variables. Only after these are made can past history be examined in a way that illuminates the hypotheses. Otherwise the investigator has no criteria on the basis of which he can pick and choose from among the infinite reservoir of facts available to him. These initial hypotheses indicate the areas of facts which have the greatest importance for this type of investigation; presumably if the hypotheses are wrong, this will become reasonably evident in the course of attempting to use them.

The models of *System and Process* provide a theoretical framework within which seemingly unconnected kinds of events can be related. A few examples of these can be given. For instance, it is asserted in the traditional literature that the framework of European international law is the product of a common civilization, culture, set of values, and personal ties. Our hypotheses indicate that the "balance of power" type of system is likely to motivate and reinforce the kinds of norms that were observed during the modern European "balance of power" period. If the traditionalist hypothesis is correct, then one would expect that international law would have been strongest in the earliest part of the modern European "balance of power" period, when, as a

tion are not required; then this book is, or at least contains, a theory. This theory may be viewed as an initial or introductory theory of international politics." This qualification is repeated in the conclusion (pp. 245-46): "A complete and systematic statement of these assumptions has not been offered. One reason for this gap lies in the belief of the author that international politics, and social science generally, is so poorly developed that the construction of a precise deductive system would be more constrictive and misleading than enlightening, that, at this stage of development, some ambiguity is a good thing." I did believe, however, that the ambiguity could be reduced and that more disciplined reasoning and scientific method could be introduced into the study of international politics. That was what *System and Process* tried to do.

consequence of a common Catholicism and interrelated dynasticism, the cultural factors making for uniformity of norms would have been strongest. If the systems model is correct, then one would instead expect the norms to develop over time as the actors learned how these norms reinforced their common interests. One would also expect on the basis of the systems model that a number of these norms would receive less reinforcement in a loose bipolar system. No systematic study of these hypotheses has yet been carried out. Peripheral results from comparative studies directed to other aspects of "balance of power" behavior, however, indicate the likelihood that the systems explanation will account for the historic evidence better than the traditionalist one. The early evidence indicates that the norms were weaker in the earlier phases of the period. Such results are not conclusive. We may find still other "balance of power" systems in which our initial expectations are falsified. This would then create a new problem for investigation. However, the systematic nature of the systems hypotheses would make this kind of comparative analysis easier by providing a framework within which questions could be generated and research carried on. It is perhaps no accident that the first set of comparative theories of international relations was developed within a systems framework and not within a traditionalistic framework.

An illustration of the way in which systems models may be used to connect or to explain seemingly discordant facts may also be offered. According to the systems model of the "balance of power" system, alliances will be short in duration, shifting as to membership, and wars will be limited in objectives. The reason offered for this is that the need to maintain the availability of potential alliance partners is greater than the need for the additional assets that would result from the destruction of the defeated foe. If one looks at Europe after 1870, however, one finds a set of relatively permanent alliances centered on France and Germany which produced a war that, according to the standards of the time, was relatively unlimited. The models, however, are closed in such a way that public opinion does not interfere with the rationality of external decision-making. The seizure of Alsace-Lorraine by Germany after the war of 1870, as Bismarck foresaw, produced in France a desire for revenge that, despite German attempts to buy France off, made it impossible for France and Germany to be alliance partners in any serious sense. For this reason, Germany considered a preventive war against France. That Germany and France became the hubs of opposing alliances therefore is consistent with the model if the parameter change is taken into account. Since

neither France nor Germany viewed the other as a potential alliance partner, the motivation that served to limit war would not have been operative with respect to these two nations. Although this is surely not a complete—nor even a "proved"—explanation of the events leading to the First World War, it does establish a consistency between the predictions of the model suitably adjusted for a changed parameter and the actual course of events. Thus the systems model has some additional explanatory power even for some nonconforming events.¹⁰ It may be possible to offer similar explanations for other parameter changes. One would not expect that this could be done with respect to problems of system change involving the transformation rules of the system. If this were possible, we should have a general theory of the system rather than a set of comparative theories. Although it cannot be demonstrated that a general theory is impossible, the reasons for its lack of likelihood have been stated by me elsewhere.¹¹

In addition to empirical investigations, the systems theory of international politics calls for the use of models. The reason for this is quite simple. Even statesmen make statements about the relationship of states. From what assumptions are such statements derived? This is often unclear. Are they correctly derived? Only a much more systematic statement of the assumptions and of the conditions under which they are proposed to apply permits any kind of answer. Under what conditions do the generalizations apply, if at all? How much difference does it make to add one state or two states to a five-state system and under what conditions? Is Arthur Burns correct in asserting that five is the optimal number for security, with declining security both below and above that number,¹² or is Kaplan correct in believing that five is the minimal lower bound for security but that security increases as the number of states is increased up to some as-yet-undiscovered upper bound? How many deviant states can a system tolerate? What degree of deviance is tolerable? Can deviance be accommodated so that deviant states are forced to behave as if they were merely security-oriented? How will changes in weapons systems affect

¹⁰ It was long known that certain poisons produced death. It was not known, however, how they did so. Eventually chemists learned that when certain poisons entered the blood stream, they combined with the oxygen in the blood and thereby deprived vital organs of the oxygen necessary for life. Although the end result of the poisoning was long known, the chemical explanation contributes to knowledge. Under some circumstances it has important utility. For instance, if one knows the mechanism involved, it may be easier to find the antidote.

¹¹ *System and Process*, xvii-xviii.

¹² Arthur Lee Burns, "From Balance to Deterrence: A Theoretical Analysis," *World Politics*, ix (July 1957), 494-529.

the problem of stability? What of geographic constraints? To what extent do internal decision-making organs, either by facilitating or impeding concentration on problems of external concern or by influencing the speed of reaction time, affect the stability of the system?

Some of these questions can be explored at a theoretical level in terms of the consistency and implications of the basic assumptions. Computer realizations are helpful to this end. The relevance of the questions for the real world can be explored by means of historical comparative studies. If the theoretical model is stable and the historical system is not, this is an indication that some factor not taken account of in the theory is operating. If both systems are stable, it is possible that this may be so for reasons other than those contained in the assumptions. Possible responses to this proposition may be obtained either through more thorough research into particular systems or by means of additional comparative studies that may permit discrimination of the cases. Elucidation of the constraining parameters would likely require a large series of comparative studies. The degree of confidence we place in our studies will never approach that which the physicist has in the study of mechanics (although other areas of physics may present problems as bad as those of politics); but without theoretical models we are unable even to make the discriminations open to us and to explore these questions to the same degree of depth.¹³

International systems theory is designed to investigate problems of macrosystem structure. It is not, for instance, easily adaptable to the investigation of microstructural problems of foreign policy. Techniques in this area would involve closer analogies with histology than with macrosystem analysis. This is an area in which extensive knowledge of a specific course of events, immense accumulations of detail, sensitivity and judgment in the selection of relevant factors, and intuitive ability of a high order are extremely important. We cannot easily use comparative evaluation, for the large number of variables involved in such events would not be even closely paralleled in other cases. In this sense, histology has an advantage over political science, for the histologist can at least examine generically similar material time and time again. Although elements of these problems can be subjected to scientific analysis, in many cases the use of intuitive judgment outweighs that of demonstrable knowledge. In these last cases, the conclusions can often be communicated, though usually in poorly articulated

¹³ The problem of confirmation of systems models is explored in greater depth in Kaplan, "Some Problems of International Systems Research," in *International Political Communities* (New York 1966), 497-502.

form, but the means by which they were reached can be only badly misrepresented.

International systems theory, however, is only one of the scientific approaches to the subject matter of international politics. I hesitate to speak of the research of other scholars because I have not examined their work with the care required of a serious critic. Yet even superficial analysis would seem to indicate that the scientific approaches discussed together by Hedley Bull, for instance, have little in common.¹⁴ They address themselves to different questions and use different methods. I shall try to indicate what some of these differences are—and my own attitude toward these other approaches—with the understanding that I do not consider myself an entirely competent judge.

Hedley Bull discusses Kaplan, Deutsch, Russett, Schelling, and various others as if they represented a sufficiently common position that similar criticisms would apply to all of them. Whereas I begin with a macrosystem analysis, however, Karl Deutsch proceeds with an inductive analysis based upon the quantification of the parameters of systems.¹⁵ Whereas I study general system behavior, Deutsch studies the growth of community. Hedley Bull criticizes Karl Deutsch for counting all communications as if they were equal in some respect. Yet surely that is a most economical initial hypothesis. Unless Deutsch makes that assumption or a similar one, he can not discover whether such an item count will provide him with meaningful indicators for the growth of community.

In any event, it is rather discouraging to find Deutsch attacked because he does not differentiate messages according to criteria of importance. Deutsch developed his indices on the basis of a sophisticated set of hypotheses and after elaborate historical studies. If the indices prove not to be exceptionally useful, this will likely be uncovered by further empirical work. If further categorizations prove necessary—as they have, for instance, in assessing group differences in intelligence—empirical scientific work will no doubt establish this fact. If Haas is right that elite activity that produces institutions is more important than an increased flow of communications in establishing a pluralistic security community, the empirical evidence will likely in-

¹⁴ Pp. 361-77.

¹⁵ "Toward an Inventory of Basic Trends and Patterns in Comparative and International Politics," *American Political Science Review*, LIV (March 1960), 34-57. See also Deutsch and others, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton 1957); Deutsch, *Nationalism and Social Communication* (New York 1953); and Deutsch, *Political Community at the International Level* (Garden City 1954).

dicare this also.¹⁶ If differentiation of flows according to the kinds of systems they develop within—a systems orientation—is likely to make for finer discrimination, it is again the empirical scientific evidence and not abstract literary considerations that will establish this point.¹⁷

Russett uses still a different technique.¹⁸ I believe that his fitting curves to data by means of quadratic equations is not suited to the data he uses. This, however, is true, if true at all, not on the basis of some general philosophical principle, but on the basis of a specific evaluation of the use of the technique in terms of the subject matter to which it is applied. I am also, for instance, skeptical of the techniques employed by Zaninovich in his *Empirical Theory of State Response*, with respect to the Sino-Soviet case.¹⁹ Although I find his conclusions unexceptional—for instance, the conclusion that when two states are involved in a critical relationship, each will misperceive the intentions of the other—I do not find them particularly useful in the form in which they are applied. The phenomenon of mistaken perception is well known. As a mere phenomenon, it does not require further documentation. Nor in this abstract form does it add much to our understanding of the political process. It is not very useful for policy-makers either. It does not tell them what the misperceptions will be or the particular kinds of responses they will produce. Moreover, since most of the analysis is based upon the coding of public statements and editorials in the party newspapers, there is the additional danger that the public stance of the state will be misperceived by the investigator as its private one. Whether my judgment of the procedure is right or wrong, however, depends not upon the crude general propositions enunciated by the traditionalists but upon a specific analysis of the application of the methodology to a specific subject matter.

One may desire to raise questions about some of the simulations of international politics that are being carried on. Whether small group simulations reveal more about small groups simulating international relations than about the more complex pattern of international politics is, at the minimum, an open question. If simulation is a quite useful tool for generating hypotheses, it is likely much less useful for confirming them. Here the reader must be warned: I am not here offering

¹⁶ Ernst Haas, "The Challenge of Regionalism," *International Organization*, xii (Autumn 1958), 440-58.

¹⁷ For a responsible discussion of Deutsch's categories and techniques, see Ralph H. Retzlaff, "The Use of Aggregate Data in Comparative Political Analysis," *Journal of Politics*, xxvii (November 1965), 797-817.

¹⁸ Bruce M. Russett, *Trends in World Politics* (New York 1965).

¹⁹ Martin George Zaninovich, *An Empirical Theory of State Response: The Sino-Soviet Case* (Stanford 1964), mimeographed.

an analysis of whether this is the case or not, and may merely be asserting my own prejudice.

Much of the criticism of the work of Thomas Schelling seems misguided. It is generally agreed that there are many interesting insights in Schelling's work;²⁰ but the traditionalists, e.g., Hedley Bull, sometimes object that the insights are not derived from game-theoretic methods. This argument is misleading; Schelling rarely uses mathematical game-theoretic methods. Most of his analysis is sociological; that is the root of his assertion that he desires to reorient game theory. On the other hand, although his insights in the usual case are not rigorously derived from game theory, it must be admitted that insights of this kind did not seriously begin to enter the literature until the questions posed by game-theoretic analysis directed attention to them.

Schelling is so identified with game theory by the traditionalists that he is credited with contributions he has not claimed. According to Hoffmann, "Until now game theory has . . . weaknesses that Schelling reviews. The main flaw is that game theory has dealt *only* [italics added] with zero-sum games. . . ."²¹ It is not entirely unexpected that a political scientist would commit a technical error in the area of game theory. It is surprising, however, that one who presumes to evaluate the utility of that theory would make this elementary a mistake. The point is covered in every treatise on the subject (and by Schelling), and there is a large literature on the subject. The mixed-motive game is one of the basic classifications of mathematical game theory. However, Hoffmann does not rest there. He continues, "Therefore, game theory applies only to a marginal and paradoxical case: pure conflict with limited stakes, i.e., the characteristic conflicts of moderate, balance-of-power, international systems."²² Unfortunately, the "balance of power" case is neither paradoxical nor zero-sum. Moreover, although there are many mixed-motive games for which there are appropriate game-theoretic models, the "balance of power" case is not one of them. Game theory has only limited applicability to most problems of international politics, but we are hardly likely to learn from the traditionalists what these limits are and why they exist.

Although traditionalists quite often have accused those using scientific method of neglecting Aristotle's dictum to use those methods appropriate to the subject matter, I would contend that it is the user

²⁰ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass., 1960).

²¹ Stanley Hoffmann, *The State of War* (New York 1965), 205.

²² *Ibid.*, 206.

of scientific method who has more often observed the dictum. This is illustrated by the fact that so intelligent a student of politics as Hedley Bull, who openly recognizes the danger that he might be talking about discordant things, nonetheless falls into what I would call the trap of traditionalism: the use of overparticularization and unrelated generalization. Thus Bull lists highly disparate methods and subjects with minimal discussion and inadequate or nonexistent classification and applies to them extremely general criticisms. Such broad and universal generalizations are extremely difficult, if not impossible, to falsify. Who would deny that the complexity of the subject matter places constraints on what can be said? But different subject matters and different degrees of complexity require different tools of analysis and different procedures. The traditionalist, however, as in the case of Bull, does not discuss how or why the complexity of a specific subject impedes what kind of generalization, or how and in what ways generalizations should be limited. The traditional literature in international relations, even when it is directly concerned with the subject matter, is of much the same order: a great mass of detail to which absurdly broad and often unfalsifiable generalizations are applied. Thus traditional "balance of power" theory is asserted to apply regardless of the number and kinds of states, variations in motivation, kinds of weapons systems, and so forth. Remarkably the same generalizations are asserted to apply not merely to the macrostructure of international politics but to the individual decisions of foreign policy. The generalizations are applied indiscriminately over enormous stretches of time and space. They are sufficiently loosely stated so that almost no event can be inconsistent with them.

And the vaunted sensitivity to history that the traditionalists claim—and that they deny to the modern scientific approaches—is difficult to find. Those traditionalists who have done a significant amount of historical research—and they are the exceptions—confine themselves largely to problems of diplomatic history that are unrelated to their generalizations about international politics, as in the case of Martin Wight, or to more specialized problems that are idiosyncratic. This is not an accident but is a direct product of the lack of articulated theoretical structure in the traditionalist approach. It is ironic that the traditionalists are so sure that they alone are concerned with subject matter that they are unaware of the extent to which those applying the newer approaches are using history as a laboratory for their researches. This development is unprecedented in the discipline and is a direct product of the concern of those using scientific approaches for

developing disciplined and articulated theories and propositions that can be investigated empirically.

If those writers of the newer persuasion sometimes seem to ignore the traditional literature, it may not be entirely without good reason. Yet ignoring it is a mistake. There are honorable exceptions among the traditionalists, such as Raymond Aron, whose remarkable writings are surely useful to political scientists and whose methodology may not be quite so far removed from the newer scientific approaches as some traditionalists like to believe. Hedley Bull, one of the more vociferous critics of the newer approaches, has himself contributed a solid study of arms control to the literature.

VI

The traditionalist seems to feel that scientific models are inapt for a political world in which surprises may occur. He seems to feel that scientific theories must achieve generality and completeness or lack rigor. This seems more like a seventeenth-century view of science than like a modern view.

Physical science presents analogies to the surprises that stem from parameter changes in social or political systems. One of these is the phenomenon of superconductivity under conditions of extreme temperature and pressure. The phenomena associated with superconductivity had not been predicted by the then current physical theories. Only after experimentation with extreme temperatures and pressures were the phenomena noticed. And only then did it become necessary to explain them. Whether a highly general theory comprehending all novel phenomena, of which superconductivity is merely an example, can be developed by physical theory is still open to question. For reasons already evident, such a general theory would be even more questionable in the area of international politics. Were someone to suggest to a physicist that the discovery of novel phenomena such as superconductivity which had not been predicted by previous theory established either the lack of rigor of previous theory or the inappropriateness of the methodology employed, the argument would be dismissed.

VII

Another major charge made by the traditionalist against the newer methods is that since they use models, their practitioners are likely to mistake the models for reality. If the causal connection were not in-

sisted on, I would not lightly deny the charge. There is a human tendency to reification. Surely the psychologists, sociologists, and anthropologists—and even the physicists, who know very little about politics—have a tendency to apply very simplified assumptions to very complex events. If, however, the traditionalist were to examine the propositions of the psychologists, for instance, he would find them no different from empirical generalizations—a category he likes. When a psychologist talks of projection or of a mirror image he is not, in the usual case, deriving these generalizations from an integrated theory, but is simply asserting an empirical generalization explicitly. The trouble with a generalization of this kind, apart from its general inapplicability, is that no context for its application is specified. Thus, as in the case of traditionalist arguments, it can be applied safely, for, in the form offered, it can never really be falsified.

On the other hand, it is natural to expect sophistication with respect to models from one who explicitly uses them. Only someone who has worked with models and the methodology of models knows how sensitive at least some models are to parameter adjustments. Thus a builder of models does not think of them as generally applicable. They are applicable only within a specified context; and it is extremely important to determine whether that context in fact exists. Moreover, the person who has worked with models usually has gone through the difficult task of trying to associate the parameters of the model with the real world. No one who has attempted this is likely to take it lightly.

I would argue that it is rather the traditionalist, whose assumptions are implicit rather than explicit and whose statements are made usually without reference to context, who is more likely to mistake his model for reality. Of course, even traditionalists are not likely to be as incautious as the historian Webster, who asserted that Castlereagh inherited his phlegmatic disposition from his mother who died when he was one year old. Yet the traditional literature of diplomatic history and international politics is filled with implicit assumptions as to motivation, interrelationships between variables, and so forth, that are implicit rather than specified, and the limits of application of which are never asserted. Even so careful and intelligent a traditionalist as George Kennan has made assertions about the likely effectiveness of United States aid in encouraging diversity and pluralism within the Soviet bloc which hardly seem to be sustained by the evidence.²² Kennan did not explicitly articulate his model. He no doubt assumed that the provision of American aid provided the Polish

²² "Polycentrism and Western Policy," *Foreign Affairs*, XLII (January 1964), 178.

government with an alternative to Soviet pressure. I would argue that had Kennan explicitly articulated his model, he might more likely have considered variables not included in his implicit model. Had he done so, he might have considered the possibility that the Polish government could argue to the Polish citizens that if the United States gave aid to Poland it must be a sign that the Polish regime was an acceptable regime. Therefore it would be unwise for the Polish citizen to oppose that regime or to expect even psychological aid from the United States in opposition. He also might have considered the hypothesis that the Polish leaders, as good Communists, and as a consequence of accepting American aid, might find it important to reassert at least some elements of Communist doctrine more strongly either to reassure themselves or to assure elements within the Polish Communist party whose support they needed that the leadership was not becoming a stooge for United States imperialism.

The probability that traditionalists will mistake their models for reality is further exemplified by Hedley Bull's criticisms of the new scientific approaches. Bull is so confident, on the basis of his premises, that those following the scientific method will engage largely in methodology both in their research and in their teaching, graduate and undergraduate, that he ignores the abundant evidence to the contrary. He himself admits that the other traditionalist critics of the new methods do not have adequate knowledge of these methods; yet he somehow fails to draw the inference from his own evidence that these critics have mistaken their implicit models for reality.

The traditional techniques with their inarticulated suppositions, their lack of specification of boundaries, and their almost necessary shifting of premises create a much greater danger that their implicit assumptions will automatically be applied to reality and a much greater sense of complacency than do scientific methods. I have no desire to be invidious, but, just as the traditionalists find it legitimate to characterize what they believe to be the inadequacies of the newer approaches, so it is equally legitimate to relate the defects of traditionalism to their sources. Bull, for instance, points out that English political science, as contrasted with American political science, remains committed to traditionalism. It is surely no secret that English political science is somewhat less than distinguished.

VIII

The traditionalists talk as if the newer methods have excluded philosophy as a tool for the analysis of international politics. Unfortu-

nately few of them—again Raymond Aron is a conspicuous exception—have demonstrated any disciplined knowledge of philosophy; and many of them use the word as if it were a synonym for undisciplined speculation. There are many profound questions that in some senses are genuinely philosophical; the systems approach, among others, is related to a number of philosophical assumptions. The relationship between these philosophical assumptions and the validity of empirical theories is more complicated. It is entirely possible for an erroneous philosophy to furnish the ideas from which a valid empirical theory is derived. And it is dubious that the relationship between philosophical position and empirical theory is so direct—in either traditional or scientific approaches—that the arguments between or within competing approaches or theories can be settled by philosophical argument. There are, moreover, some important mistakes that ought to be avoided. Political theory ought not to be called philosophy merely because it is formulated by a man who is otherwise a philosopher unless the ideas have a genuine philosophical grounding. If the ideas are merely empirical propositions, as in the case of most philosophical statements used by traditionalists, they stand on the same footing as other empirical propositions. There is hardly much point in quoting one of the philosophers unless one understands him and can apply him correctly. I remember listening to a lecture by a well-known scholar, one cited by Bull as a good example of the traditionalist approach, who attempted to disprove Hegel's philosophy of history by showing that there were accidents in history. He was obviously unaware that for Hegel history was the realm of accident, that a major element of the Hegelian system involves the working out of necessity (often contrary to the wills of the actors) in a realm characterized by accident, and that, in any event, the whole matter was irrelevant to the point he thought he was making. Even if some matters of concern to international politics are profoundly philosophical, not all are. It is essential, if I may use that philosophical term inappropriately, to address the proper methods to the proper questions and not to make global statements about international politics, as do the traditionalists, which assume the relevance of the same melange of methods regardless of the type of question.

I have no doubt that the early attempts at a scientific approach to international politics are guilty of crudities and errors. It would be amazing—and I do not expect to be amazed—if the earliest hypotheses and models designed as tools for the orderly and comparative investigation of the history of international politics survive in their

original form in the face of sustained empirical and methodological investigations. The self-corrective techniques of science will, however, likely sustain orderly progress in the discipline. The traditionalists are unlikely to be helpful in this task.

Having read the criticisms of the traditionalists, I am convinced that they understand neither the simpler assertions nor the more sophisticated techniques employed by the advocates of the newer methods. They have not helped to clarify the important issues in methodology; they have confused them. The traditionalists have accused those writers who advocate modern scientific approaches of using deterministic models despite explicit statements by those writers to the contrary. The traditionalists mistake explicitly heuristic models for dogmatic assertions. They mistake assertions about deductions within the framework of a model for statements about the open world of history. They call for historical research and do not recognize either that they have not heeded their own call or that they are merely repeating the words of the advocates of the newer approaches.

The traditionalists are often quite intelligent and witty people. Why then do they make such gross mistakes? Surely there must be something seriously wrong with an approach that devotes so much effort to such ill-informed criticism. One suspects that this sorry product is the consequence of the traditionalist view of philosophy as elegant but undisciplined speculation—speculation devoid of serious substantive or methodological concerns. Thus traditionalists repeat the same refrain like a gramophone endlessly playing a single record; that refrain is beautifully orchestrated, wittily produced, and sensitive only to the wear of the needle in the groove.

22. Milja Kurki, Colin Wight, “International Relations and Social Science”, in Tim Dunne, Milja Kurki, Steve Smith, *International Relations Theories*, Oxford University Press, Third Edition, 2013, pp. 15-35.



International Relations and Social Science

MILJA KURKI AND COLIN WIGHT

Introduction	14
The philosophy of social science in IR: a historical overview	16
Science, the fourth debate and beyond	20
Exploring the key implications of meta-theoretical differences in IR theory	26
Conclusion	32



Reader's Guide

This chapter provides an overview of the key philosophy of social science debates within International Relations (IR) theory.¹ Often IR theorists do not address the philosophy of social science explicitly, but nevertheless philosophical issues are implicit in their claims. Since the mid-1980s, 'meta-theoretical' debates surrounding the philosophy of social science have played an important and highly visible role in the discipline. This chapter explores both the implicit and explicit roles played by meta-theoretical assumptions in IR. It begins with a brief historical overview of the philosophy of social science within IR. The contemporary disciplinary debates surrounding the philosophy of social science are then examined. The final section highlights some of the key ways in which meta-theoretical positions shape theoretical approaches to the study of world politics.

Introduction

The philosophy of social science has played an important role in the formation, development, and practice of IR as an academic discipline. Often issues concerning the philosophy of social science are described as meta-theoretical debates. Meta-theory does not take a specific event, phenomenon, or series of empirical real world practices as its object of analysis, but explores the underlying assumptions of all theory and attempts to understand the consequences of such assumptions on the act of theorizing and the practice of empirical research. One way to think about this is in terms of theories about theories.

The role of meta-theoretical debates is frequently misunderstood. Some see meta-theorizing as nothing more than a quick precursor to empirical research. Others see it as a distraction from the real issues that should concern the discipline. However, it is impossible for research to proceed in any subject domain in the social sciences in the absence of a set of commitments embedded within positions on the philosophy of social science. In this

sense, meta-theoretical positions direct, in a fundamental way, the manner in which people theorize and, indeed, 'see' the world.

To put this in philosophical terminology, all theoretical positions are dependent upon particular assumptions about ontology (theory of being: what is the world made of? what objects do we study?), epistemology (theory of knowledge: how do we come to have knowledge of the world?), and methodology (theory of methods: what methods do we use to unearth data and evidence?). On the basis of these assumptions researchers may literally come to 'see' the world in different ways: ontologically in terms of seeing different object domains, epistemologically in terms of accepting or rejecting particular knowledge claims, and methodologically in terms of choosing particular methods of study. Meta-theoretical positions have deep, if often unrecognized, consequences for social analysis. Being aware of the issues at stake in meta-theoretical debate, and of their significance in terms of concrete research, serves as an important starting point for understanding IR theory and facilitates a deeper awareness of one's own meta-theoretical orientation.

Meta-theoretical debates surrounding the philosophy of social science in IR have tended to revolve around two interrelated questions. Is IR a science or an art? What does the 'scientific' study of world politics entail? A position can be taken on the question of whether IR can be a science only on the basis of some or other account of what science is, and an account of what we think IR is. Hence, the questions of what science is, and what IR is, are prior to the question of whether IR can be a science. This inevitably takes the discussion into the terrain of the philosophy of science. This seems a long way from the concerns of a discipline focused on the study of international political processes, and the frustration of some within the discipline concerning meta-theoretical debate is understandable. Yet, there is no way to avoid these issues and at a minimum all contributors to the discipline should understand the assumptions that make their own position possible; as well as being aware of alternative conceptualizations of what IR theory and research might involve.

For a large part of the history of the field a particular philosophy of science has dominated. The influence of positivism as a philosophy of science has shaped not only how we theorize about the subject, and what counts as a valid question, but also what can count as valid forms of evidence and knowledge. Such is the influence of positivism on the disciplinary imagination that even those concerned to reject a scientific approach to IR tend to do so on the basis of a general acceptance of the positivist model of science. There are two points worthy of note in this respect. First, despite the acceptance of the positivist model of science by both advocates and critics alike, understandings of positivism, its meaning and its consequences for the discipline, are rudimentary. Second, it is noteworthy that within the philosophy of science positivism has been discredited as a valid account of scientific practice. Had the discipline been prepared to take the philosophy of social science, and by extension the philosophy of science, more seriously, a long and potentially damaging commitment to particular forms of positivism might have been avoided. This does not mean that all research underpinned by positivist principles is invalid. Indeed, we believe that scholars who might be considered to be working in the positivist tradition have made some of the most important and lasting contributions to the discipline. Nonetheless, this view of science is highly contested and there is no reason to insist that all research should fit this model. Equally, a rejection of the positivist model of science need not lead to the rejection of science.

This chapter argues that social science debates within the discipline can be moved forward by a comprehensive re-examination of what science is. Hence, besides reviewing the historical and contemporary philosophy of social science debates in IR, the chapter also points towards new accounts of science that have been introduced to the discipline in the last decade or so; accounts that hold the promise of reformulating our understanding of the aims and methods of IR as a social science. Science, we argue, is not based on a dogmatic insistence on the certainty of its claims but, rather, rests on a commitment to constant critique.

The philosophy of social science in IR: a historical overview

The discipline of IR, in common with all the social sciences, has been deeply divided on many issues throughout its history. A common way of narrating this history is in terms of the great debates surrounding these key issues. In many respects debate is the wrong term to use, since in some of them a group of theorists situated their own approach as a direct counter to previous ways of thinking, without generating a substantial set of responses (Schmidt 1998). Some of the debates, however, were genuine and scholars within the discipline have often been prepared to engage with one another over substantial areas of disagreement. Although there is no consensus on the exact number of great debates, four are generally accepted to have played an important role in shaping the discipline (Wæver 1996).

The first debate refers to the exchanges between the realists and idealists before, during, and immediately after the Second World War. This was primarily waged over the role of international institutions and the likelihood that the causes of war might be ameliorated. The second debate emerged in the 1960s. It pitted the traditionalists, who were keen to defend a more humanistic methodology, against the modernizers, who aimed to introduce a greater level of methodological rigour to the discipline. The interparadigm debate of the 1970s and 1980s focused on disagreements among the realist, pluralist, and Marxist perspectives on how best to understand and explain international processes. Finally, the most recent debate, which some IR theorists call the fourth debate, has centred on deep-seated disagreements about what the discipline should study and how it should study it. While these debates have often highlighted the paradigmatic divisions between different and distinct IR theoretical schools of thought, an often-unrecognized issue has cut across and underpinned all the debates. This is the issue of whether or not IR can be, or should be, a form of inquiry based upon scientific principles.

Science and the first debate

The first great debate in the discipline is said to have taken place between the idealists and the realists. The idealists were driven by a desire to develop a set of institutions, procedures, and practices that could eradicate, or at least control, war in the international system. They were motivated by the horrors of the First World War and they sincerely believed that there must be a better way to organize international affairs. The most visible, and historically important, aspect of their programme cohered in Woodrow Wilson's Fourteen-point Plan for a new postwar order. However, the most enduring contribution of the idealists in terms of disciplinary development was the idea of an academic discipline constructed to study the

world of international politics. For the idealists, ignorance and lack of understanding was a primary source of international conflict. A better understanding of international processes was required if control of the system was to be achieved. The idealists believed progress was only possible if we could develop and use reason to control the irrational desires and frailties that infect the human condition. The pinnacle of human reason in the service of effective control was science. This thinking led to the establishment of an academic department of international politics located in Aberystwyth, Wales. The aim of this new discipline was the production of a body of knowledge that could be used in the furtherance of peace. Although the idealists never clearly articulated what they meant by science, they were committed to producing knowledge that was scientific.

The absence of a clear account of science in the early years of the discipline is understandable given that the philosophy of science was itself not yet fully established as an academic field of study. Science, to the Enlightenment mind, was self-evident. Yet the realist critique of the idealists was to challenge the extent to which the knowledge produced by the idealists was scientific. In particular, realists challenged the 'unsystematic' and value-driven idealist approach to IR. Both E. H. Carr (1946, 1987) and Hans Morgenthau (1947, 1948a; discussed in more detail in Chapter 3) accused the idealists of focusing their attention on how the world 'ought' to be, as opposed to dealing with how it objectively was. In a scathing attack Carr famously concluded that the difference between realism and idealism was analogous to that between science and alchemy (1946: 1–11).

Neither Carr nor Morgenthau, however, can be said to have uncritically embraced a naive view of science. Carr was only too well aware of the problematic status of facts and associated truth claims. His celebrated notion of the 'relativity of thought' and his sophisticated treatment of historical method can hardly be said to constitute an uncritical commitment to science. Likewise, Morgenthau went to great lengths to distance his approach to political science from attempts to construct 'iron laws' comparable to those discovered in the natural sciences (Morgenthau 1947). Despite his belief that international politics was governed by 'objective laws' rooted in human nature, Morgenthau articulated a series of telling objections to any attempt to construct a science of international politics modelled on the natural sciences. After all, if international politics was governed by 'objective laws' rooted in human nature, then the true causes of war were to be found in biology, and any nascent science of IR could provide only suggestions for dealing with a realm of human activity that was to a great extent predetermined. Morgenthau's account of IR was not concerned to provide a series of in-depth explanations of the workings of the world but, rather, aimed at articulating a series of techniques and modes of operation for dealing with a world on the basis of a simple, but enticing, explanation. Nonetheless, despite these caveats, and the limited nature of debate surrounding understandings of science within the discipline, the status of science was clearly important in the early period of the development of the subject. In the second great debate, however, it was to take centre stage.

Science and the second debate

The second debate took the 'rhetorical' arguments about science and gave them methodological substance. Drawing on the behaviourist revolution in the social sciences, a new breed of 'scientific' IR scholars, such as David Singer and Morton Kaplan, sought to define and refine

systematic scientific methods of inquiry for the discipline of IR. The behaviourist research instigated fierce resistance from those committed to a more historicist, or interpretive, form of IR.

For the proponents of the behavioural revolution, IR could move forward only if it consciously modelled itself on the natural sciences. By the time the second debate had emerged in IR the philosophy of science was a well developed and institutionally located academic discipline. Moreover, within the philosophy of science one view had come to dominate; although ironically just as IR was to formalize its vision of science the consensus within the philosophy of science had already begun to unravel. The model of science that had dominated was called positivism, and the behaviourists in IR embraced it enthusiastically. There are many versions of positivism and such was its promotion and reception in IR that it has come to be a synonym for science. This is a regrettable move since it effectively closes down all debate on what kind of science IR might be; if IR is to be a science, it must be modelled on positivist principles.

Positivism suggests that scientific knowledge emerges only with the collection of observable data. The collection of sufficient data, it was presumed, would lead to the identification of patterns that would in turn allow the formulation of laws. The importance of observable data for this approach cannot be over-stressed. The inscription on the Social Science Research Building façade, at the University of Chicago, reads, 'If you cannot measure it, your knowledge is meagre and unsatisfactory'. This stress on observable data and measurement led the proponents of the new scientific model to engage in a series of sharp criticisms of the account of science adhered to by many realists and other IR scholars. Many of the core concepts of 'classical' realism were deemed to be lacking in specificity and were not susceptible to measurement. Power and the national interest, for example, if they were to be studied according to the principles of the new science, needed increased levels of clarity and specification; anything that could not be rigorously measured and subject to testing was to be purged from the new ontology. New methods were developed and the mathematical modelling of international processes took pride of place. The behaviourists hoped that through the relentless accumulation of data, knowledge would progress and control would follow.

The behaviourist criticisms of the traditional approach did not go unchallenged. Many argued that the core concepts of the discipline were simply not susceptible to the kind of austere data collection procedures advocated by the new model of science. Chief among them was the English school theorist Hedley Bull, but the traditionalists also included some of the initial defenders of science in IR such as Morgenthau (see exchanges in Knorr and Rosenau 1969). For these theorists, systematic inquiry was one thing, the obsession with data collection and manipulation on positivist lines was another. Study of IR for Bull and Morgenthau involved significant conceptual and interpretative judgements, something that the behaviourist theorists in their focus on systematic data collection and scientific inference seemed not to adequately recognize. The dispute over science also developed a geographical aspect. Although there were some advocates of the new science in Britain and Europe it was largely a US-led development. Despite the fact that the austere version of science advocated by the behaviourists was significantly watered down over the passage of time, the underlying principles of that approach remain deeply embedded within the account of science that continues to dominate the discipline. It was also to have a lasting effect on the methodological techniques taught in graduate schools, with hypothesis testing, statistical analysis, and data manipulation becoming indispensable requirements of all methodological training.

Science and the interparadigm debate

In the 1970s and 1980s the so-called interparadigm debate ostensibly moved IR away from the 'methodological' issues of the 1960s. The question of science was not an explicit component of this debate because to a large extent a consensus had emerged around a commitment to positivism. Indeed, it could be argued that this debate could take the form it did only as a result of a general shared commitment to the principles of science. All parties to the interparadigm debate accepted the validity of a broadly conceived positivist account of science. Certainly, the fascination with data collection, the insistence on measurement, hypothesis testing, and the statistical analysis of the early behaviourists had been modified and toned down but, nonetheless, no one seriously attempted to argue that these were not important aspects of the study of international phenomena. Despite the consensus on science, however, issues surrounding the nature of scientific inquiry quickly resurfaced; in particular, the problem of theory choice and the alleged incommensurability of differing theoretical perspectives.

Much of this was indebted to Thomas Kuhn's (1962) ground-breaking study of the history of science. Kuhn had argued that science developed through two distinct phases. In its 'revolutionary' phase, science was marked by theoretical fragmentation. New modes of thought would arise and challenge traditional ways of thinking. Although the revolutionary phase ensured that theoretical innovation was always possible, Kuhn argued that such phases did not lead to a progression in terms of a body of cumulative knowledge. In a revolutionary phase, the theoretical protagonists expend their energy on attempting to gain theoretical dominance as opposed to increasing the overall stock of knowledge surrounding a subject domain. Knowledge could only progress, Kuhn argued, in periods of what he called normal science. In an era of normal science one theoretical school, or what Kuhn called a paradigm, would dominate. In such periods knowledge could progress because everyone was in agreement on the validity of the chosen paradigm and hence the vast majority of scholars were working in a particular subject using agreed methods and techniques and could compare their findings.

Kuhn's model of scientific development was enthusiastically embraced by the discipline. Since its inception the discipline had been attempting to develop a body of cumulative knowledge surrounding international processes. Yet, after decades of study there was still very little agreement on key issues. Despite the disagreements between them, the realists and behaviourists had suggested that progress could be achieved only by adopting a more scientific mode of study. Kuhn's model suggested a different, more conservative, conclusion. The discipline needed the adoption of a single paradigm around which research could converge. In the mid-1970s three paradigms vied for theoretical dominance; realism, Marxism, and pluralism. The question was how to compare them. Which paradigm should the discipline adopt in order to move forward? Kuhn provided no answers. Indeed, he suggested that there was no answer; paradigms were incommensurable; they simply could not be compared. Theory choice became largely a matter of aesthetics; or what one of Kuhn's critics was to call 'mob psychology' (Lakatos 1970: 178).

It is ironic that although the interparadigm debate did not directly involve disputes over the nature of science it was the period of disciplinary development in which the philosophy of science began to play a substantial and explicit role. The conservative nature of Kuhn's

model, and the fact that theory choice becomes a matter of taste, ensured that some scholars would look to alternatives. Karl Popper (1959) became an important influence, but it was the importation of Imre Lakatos's (1970) model of research programmes that was to have the greatest impact, and it is his model that is generally adopted by the more scientifically orientated 'positivist' wing of the discipline.

Science, the fourth debate and beyond

What we call the 'fourth debate' emerged in the mid-1980s. (Note that this debate is somewhat confusingly also referred to as the 'third debate' by some IR theorists.)² This debate has most explicitly focused on the issue of science in the disciplinary history of IR. Since the discipline is still largely in the middle of this debate we will deal with it as a contemporary issue and discuss it in terms of the cleavages and divisions around which the discipline is currently organized. There are many ways to characterize the 'fourth debate'; as a debate between explaining and understanding, between positivism and postpositivism, or between rationalism and reflectivism. This section will examine these different terms and through them the key philosophical positions in contemporary IR.

Explaining and understanding

The terms explaining and understanding come from Max Weber's distinction between *Erklären* and *Verstehen*, and were popularized in IR by Hollis and Smith in the early 1990s (see Featured Book box). Another way of describing this distinction is in terms of a scientific approach versus an interpretive or hermeneutic approach. While explanatory theorists seek to emulate the natural sciences in following scientific methods and in seeking to identify general causes, advocates of understanding focus on the analysis of the 'internal' meanings, reasons, and beliefs actors hold and act in reference to (Hollis and Smith 1990). For the advocates of understanding, social meanings, language, and beliefs are said to constitute the most important (ontological) aspects of social existence. Explanatory theorists do not generally disagree with this claim; however, they do not see how such objects can be incorporated into a scientific framework of analysis. Scientific knowledge, for the explanatory theorist, requires empirical justification; and meanings, beliefs, and ideas are not susceptible to validation by such techniques. Without such justifications, knowledge claims can be nothing more than mere speculation. Advocates of an interpretive approach, on the other hand, argue that we should be guided in our analytical procedures by the most important factors impacting on human behaviour (beliefs, ideas, meanings, reasons), not by an a priori commitment to something called science.

Clearly, a particular vision of what science is frames this debate. The explanatory theorist reduces the ontological complexity of the social world to those aspects of it that can be observed and measured. Thus the ontology adopted by this approach is shaped by epistemological and methodological concerns. This leads to a sharp split between these two approaches in terms of methodology. Explanatory theorists privilege quantitative methods, or attempt to quantify qualitative data. Supporters of understanding adopt interpretive

Featured book

Martin Hollis and Steve Smith (1990), *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford: Clarendon Press).

Steve Smith and Martin Hollis were in many ways responsible for the rise of the meta-theoretical turn in International Relations (IR) scholarship. Their book is a classic text which explicates how assumptions about science permeate the study of international relations. Martin Hollis, a highly respected philosopher had specialized in the analysis of hermeneutics, Wittgenstenian philosophy, and philosophies of action and Steve Smith, a theorist of international relations and foreign policy, at the University of East Anglia jointly taught a course exploring philosophical underpinnings of IR. It was this course that provided the motivation for their co-authored book, and which reflected, in a highly productive manner, not only the coming together of different specialisms, but also a dialogical approach to the discussion of philosophical matters. The conclusion to this text is especially effective in demonstrating how deep philosophical debates are embedded in debates about world politics as well as famously claiming always at least 'two stories to tell' about world political events, which cannot easily be combined into one single overall 'truth'. Hollis and Smith characterized these stories as *Explaining and Understanding*. While the intricacies of people's motivations and reasoning (e.g. the reasons a leader might have for starting a war) could be understood through an interpretive research agenda, this approach runs the risk of leaving out what others can consider the most crucial 'explanatory' factors, such as the role external factors have in directing thoughts, actions, and options (e.g. state leader's positioning within military alliances, actors' positioning in market structures). When we consider world political issues, whether it be the causes of the Iraq war or of global poverty, debates about the role of agency and structure, internal understanding and external explanation, are key to how we approach the debates.

Hollis and Smith also powerfully demonstrated that how we debate the causes of international political developments is highly dependent on, and reflective of, the philosophical underpinnings we adopt—whether implicitly or explicitly. This is an interesting implication to highlight for one might consider that Hollis and Smith's own argument—that there are always (at least) two mutually irreconcilable stories to tell about international relations—is an important political move in the study of IR. By arguing that not all stories could be reduced to a scientific agreement on a single truth, the text can be seen as an important 'political' defence of, first, the integrity of reflectivist IR research and, second, of political as well as theoretical pluralism. Yet this argument is not without its problems. First, why only two stories? Second, are academic accounts of global politics really little more than stories? Third, if the stories we tell about international relations are not in some sense comparable, and hence we cannot judge between them, are all stories equally valid?

methods (qualitative, discursive, historical), shunning the generalizing approach of the explainers. This debate also has epistemological consequences insofar as explanatory theory emphasizes observation as perhaps the only way of generating valid knowledge, whereas the understanding side of the debate concentrates attention on the interpretation of unobservable, and hence immeasurable, contexts of action.

Positivism and postpositivism

Underpinning the explanatory framework is a positivist vision of science. This account of science has its roots in an empiricist epistemology. Often the terms positivism and empiricism are confused in the discipline. Positivism is a theory of science, and generally most positivists

adopt an empiricist epistemology. However, not all empiricists embrace positivism, so it is important to maintain the distinction between the two terms. Equally, it is possible to accept the validity of empirical data without adopting a positivist account of science. As an epistemology, the empiricist approach to the acquisition of knowledge is premised on the belief that the only genuine knowledge we can have of the world is based on those 'facts' that can be experienced by the human senses. The implication of this empiricist epistemology for science is that scientific knowledge is secure only when based on empirical validation. This is why positivists privilege observation, empirical data, and measurement; what cannot be an object of experience cannot be scientifically validated.

The key assumptions of the positivist view of science and social explanation can be summarized as follows. First, for positivists, science must be focused on systematic observation. The aim of the philosophy of science is to produce a set of logically rigorous guidelines concerning appropriate methodological techniques and criteria for ensuring that knowledge claims are grounded in appropriate observations. Indeed, for positivists the validity of science rests on these rigorous methodological guidelines; it is these guidelines that allow us to distinguish between scientific knowledge and mere 'belief'. Second, all positivists believe that the collection of sufficient data, generated through repeated instances of observation, will reveal regularities, which are indicative of the operation of general laws. These general laws are only the expression of relationships between patterns among observable events and there is nothing more going on behind the data. Any attempt to introduce non-observable processes, mechanisms, and events as explanations of the data are considered inadmissible. This belief in the importance of regular patterns when linked to the insistence on empirical validation becomes important in terms of how positivists conceive of causal analysis. For the positivists, causal relations are discovered through the detection of regular patterns of observable behaviour.

Third, because positivists emphasize the importance of observation, they avoid talking about 'realities' that cannot be observed. This directs them away from developing 'deep ontological' conceptual systems that aim to grapple with unobservable entities such as 'discourses' or 'social structures'. This insistence on observation means that positivists are not, as they are sometimes described, naive realists.³ Positivists do not believe in an external world independent of humanity (Kolakowski 1969). The positivist motto was *esse est percipi* (to be is to be perceived), which makes existence logically dependent upon perception (Hollis 1996). When non-observable entities are referred to, they are treated in wholly instrumental terms. These non-observables are useful fictions that help explain the data, but positivists refrain from giving them ontological significance. It follows that positivists emphasize the instrumental function of knowledge. Knowledge has to be useful not truthful (Waltz 1979). It is partly this commitment to the instrumental validation of knowledge that makes positivists some of the most vehement critics of the role of meta-theory within IR.

The positivist approach to social explanation has been modified in significant ways since the 1960s as the positivist philosophy of science has adapted itself as a result of a range of criticisms. The so-called 'soft' postbehaviourist form of positivism is still significant in contemporary IR. It underpins, for example, the influential contribution to social analysis of King, Keohane, and Verba (1994). They aim to build a unified logic of inference for both quantitative and qualitative inquiry, and foreground the role of observation and measurement. Indeed, they aim to rescue social science from speculative and unsystematic social

inquiry by showing that the 'scientific logic of inference' can be applied in qualitative studies. By demonstrating how qualitative analysis can become 'scientific', King, Keohane, and Verba hoped to force qualitative approaches to 'take scientific inference seriously', hence allowing these approaches to start making 'valid inferences about social and political life' (King, Keohane, and Verba 1994: 3, ix).

Against the positivist insistence on a 'science' of human behaviour, a diverse range of post-positivist positions has emerged. It is tempting to categorize these postpositivists as articulating a version of the interpretive understanding position detailed above. However, whilst many postpositivists draw inspiration from interpretive thinkers, the term 'postpositivist' can be used to refer to approaches that draw on a wider range of intellectual traditions; what unites them all is a commitment to reject positivism as a valid approach to the study of social processes.

Some postpositivists are influenced by developments from within the philosophy of science and attempt to use these to articulate a non-positivist version of science (see the section on scientific realism for more detail). These postpositivists reject both the positivist account of science and the hermeneutic alternatives. Importantly, for these postpositivists it is only a particular version of science that is rejected, not the idea of science itself. Many feminist theorists (discussed in more detail in Chapter 10), who would rightly be considered postpositivists, are also keen to develop more sophisticated versions of science. And many postpositivists are keen to repudiate the positivist account of science that has dominated the discipline and accept the importance of meanings, beliefs, and language without adopting a hermeneutic perspective. This is particularly the case in relation to postmodern, or poststructuralist, theories (discussed in more detail in Chapter 11). The interpretive approach rests on the conviction that meanings and beliefs are the most important factors in the study of social processes and that social inquiry could play an important role in uncovering the deep meanings that exist beneath the surface appearance of observed reality. This conviction relies on the belief that there are hidden meanings to be had. Poststructuralist theorists are sceptical of this viewpoint and have no wish to return to what they term the 'hermeneutics of suspicion'. Poststructuralists are also sceptical of the validity of all knowledge claims and reject the idea that science produces anything like true knowledge, even in terms of the natural sciences.

In many respects, the positivist/postpositivist designation represents a particular moment in the history of the discipline. It marks a particular period in time when the positivist orthodoxy had begun to crumble in the philosophy of science, and the effect of this was felt throughout the social sciences. It is an accident of history that this collapse occurred at the same time as a range of new social theories, and philosophies, was emerging. These new theories all rejected the positivist vision of science and, in particular, its application to the social sciences. Yet in many respects this rejection of positivism was all they shared in common and it is incorrect to infer that this necessarily requires them to adopt an interpretive philosophy and methodology.

Rationalism and reflectivism

The rationalist/reflectivist divide takes the explaining/understanding divide and the positivist/postpositivist debate and encapsulates them both under a single label. This terminology, utilized by Robert Keohane (1988) in his address to the International Studies Association, can be associated with the explanation/understanding and positivist/postpositivist divides, but also

has particular additional connotations. Keohane takes his label of rationalism directly from rational choice theory. Rational choice theory is essentially a methodology constructed from a commitment to a positivist account of science. The rational choice theorist accepts the general complexity of the social world but ignores the majority of it in order to produce predictions based on a particular understanding of individuals. According to rational choice theorists we should treat individuals, and by extension states, as utility maximizers, and ignore every other aspect of their social being. This does not mean that rational choice theorists actually believe this is a correct description of what an individual is. However, they do believe that if we treat individuals in this manner we may be able to generate a series of well grounded predictions concerning behaviour on the basis of observed outcomes. Keohane accepts the limitations of this approach, but argues that it has been spectacularly successful in terms of knowledge production (Keohane 1988). This approach is deductive as opposed to the inductive bias of previous forms of positivism, but, nonetheless, observation, measurement, and the attempt to specify general universal laws are still at the heart of this form of analysis. The approach is deductive because it begins with a theory of the individual and then utilizes observation and hypothesis testing to substantiate, or falsify, a set of claims relating to behaviour on the basis of this view. It is an approach to explanation that is compatible with the wider positivist tradition in IR, but it is not synonymous with it. It is for this reason that the term rationalism has been associated with both the explanatory and the positivist tradition in IR.

In his now (in)famous speech, Keohane (1988) also noted the emergence of a series of theories that were sharply critical of mainstream rationalist approaches to the discipline—critical theory, constructivism, poststructuralism, and feminism. He called these approaches reflectivist, due to the fact that they rejected the classical positivist/explanatory approach to IR theory and research, emphasizing instead reflexivity and the non-neutral nature of political and social explanation. He noted the potential of these approaches to contribute to the discipline but, in a direct reference to Lakatos's account of science, suggested that they could be taken seriously only when they developed a 'research programme'. This was a direct challenge to the new theories to move beyond criticism of the mainstream and demonstrate, through substantive research, the validity of their claims. Many of the so-called reflectivists have seen this as nothing other than a demand that they adopt the model of science to which Keohane and the mainstream are committed. On the other hand, the mainstream has been reluctant to take the knowledge claims of reflectivist scholars seriously, because they challenge the very status of the ontological, epistemological, and methodological assumptions upon which the mainstream depend.

Beyond the fourth debate? Rethinking IR as a science

The debates between explaining and understanding and rationalism and reflectivism have produced a dichotomous logic that has fashioned two wings of the discipline: a 'pro-science' viewpoint versus an 'anti-science' position. Typically, this debate has been framed around positivism as the dominant account of what science is. While positivism and its debate with the anti-science faction of the discipline has been the dominant issue in IR, recent developments in the philosophy of science and the philosophy of social science suggest that this way of framing the issues is unproductive. Significant strides have been taken in the philosophy of science to move beyond positivism: positivism is no longer seen to be the only valid account of science and has been challenged by scientific realism. A comprehensive account of scientific

realism is beyond the scope of this chapter; however, the important contribution it makes in terms of social science is to reject any attempt to arrive at a set of clearly defined procedures that fix the content of the scientific method. For scientific realists, each science must arrive at its own mode of operation on the basis of the object domain under study (see, for example, Roy Bhaskar 1978, 1979). Because object domains differ in fundamental ways, scientific realists claim it would be inappropriate to expect methods deployed in one science to have a universal application. Hence the social sciences should not be attempting to copy the natural sciences, not least because given the immeasurable distinctions within the various natural sciences it is impossible to identify a set of procedures and techniques that are adopted by all.

For scientific realists, what makes a body of knowledge scientific is not its mode of generation, but its content. Contra a positivist account of science, a body of knowledge is not declared scientific because it has followed a particular set of procedures based upon empirical 'facts' but, rather, because it constructs explanations of those facts in terms of entities and processes that are unknown and potentially unobservable. For scientific realists, scientific knowledge goes beyond appearances and constructs explanations that often run counter to, and even contradict, observed outcomes. Social science involves the study of the complex and interacting social objects that produce the patterns we observe. Because of their unobservable nature, most social objects have to be 'got at' through careful conceptualization. This is always a complex process that involves mutually constituted processes between agents and the objects of knowledge; yet social knowledge, however imperfect and embedded in conceptual and discursive frameworks, is knowledge of something—something called social reality.

Epistemologically, scientific realists are relativists; they argue that no epistemological position has priority in the acquisition of knowledge for there are always many ways in which to come to know the world. But this does not mean that all views are equally valid and they believe in the possibility of rationally adjudicating between competing knowledge claims. What is important to science is that any and every claim is open to challenge and, moreover, that all claims require epistemological support. This does not mean that these epistemological supports are always predicated on facts, or other such empirical data, but it does mean that those concerned to challenge particular claims make clear the evidential basis on which the challenge is made. Science, it is argued, rather than being committed to a dogmatic insistence on the certainty of its claims, rests on a commitment to constant critique.

Methodologically, it follows that scientific realists adopt a pluralist approach: contrary to the positivist emphasis on quantitative methods and the interpretive emphasis on qualitative methods, scientific realists emphasize methodological pluralism. Because the social world is ontologically highly complex, and there are many ways to come to know the world, it is better that one does not restrict methods a priori. A student of democratic peace, for example, should not study only regular patterns in history (positivist approach), nor simply interpret particular decision-makers' perceptions ('understanding' approach), but should make use of multiple ways of obtaining data. Because the social world is ontologically complex, it is better that one does not take an a priori position on either methodology or epistemology.

Scientific realism has already made major contributions to social theory and the development of research techniques in other social sciences, and it is now beginning to make an impact in IR. It has played a major role in the development of constructivism, although not all constructivists have embraced it. Alexander Wendt (1999) is perhaps the most notable theorist to embed his theory explicitly in a scientific realist framework, and it underpins his attempt to

construct a *via media*, or middle ground, between rationalism and reflectivism. However, Wendt's adoption of scientific realism has been criticized by other scientific realists on the grounds that he has failed to move sufficiently beyond the parameters of the current debate and that he remains basically locked into a modified commitment to positivism. Another version of scientific realism has emerged which uses the label critical realism to differentiate itself from Wendt's account. Critical realists such as Patomäki and Wight (2000) take scientific realist ideas further in important respects. Notably, they argue that the dichotomy between rationalism and reflectivism is mirrored in the distinction between an approach that focuses on materialist issues, and one that concentrates on ideas. For critical realists, both ideas and material factors are important in producing social outcomes, and both need to be integrated into the research process. According to critical realists, the question of whether material factors or ideational issues are the most important in determining outcomes is an empirical matter that can be decided only on the basis of research that examines the relationship and interplay of both. So while critical realists agree that meanings and ideas matter they insist that ideas always emerge in a material context, and that the meanings we give to events are, in part, a consequence of how these events were materially constructed, composed, and represented.

The emergence of scientific and critical realism in IR is an important new trend in the discipline. It has opened up new potentially constructive avenues for meta-theoretical and theoretical debate in IR. By refusing to juxtapose explaining and understanding and causal and non-causal analysis, by rejecting an a priori commitment to either material or ideational factors, and by refusing to endorse either the positivist model of science, or the rejection of science advocated by some reflectivists, it has enabled the discipline to move forward from the fourth debate and allowed the non-positivist theoretical perspectives to be appreciated in a new light; as scientific contributors to the discipline. Yet, this vision of science too continues to be contested in the field. Pragmatist, positivist, and deconstructionist critics continue to debate the validity of this account of science (Monteiro and Ruby 2009; see also Forum on Critical Realism in Review of International Studies, Neumann et al. 2012). Moreover, there has been a developing trend that views these meta-theoretical debates as barriers to constructive dialogue in the field. David Lake, for example, has argued that 'isms are evil' (Lake 2011). Likewise, Rudra Sil and Peter Katzenstein, argue that the discipline should embrace a form of 'analytical eclecticism' in terms of theory choice and that we need to move 'beyond paradigms' (Sil and Katzenstein 2010). Whilst intuitively attractive, the fundamental differences that separate competing visions of what the study of IR should involve mean that paradigms are most likely here to stay. However, there are alternative ways to think about what the dividing lines are, and in particular, Patrick Jackson's *The Conduct of Inquiry in International Relations* provides a different way of thinking about these issues (Jackson 2011).

Exploring the key implications of meta-theoretical differences in IR theory

In this final section we examine how meta-theoretical assumptions influence the manner in which IR theorists formulate different understandings of certain issues: such as the nature of theory, the possibility of objectivity, the criteria to be used in theory-testing, and

the relationship of theory and practice. In many respects these issues emerge out of the debates already considered in this chapter, and in some cases they are constitutive of them. In the chapters that follow many of these issues will re-emerge, even if only implicitly. In highlighting the often implicit role of meta-theory we hope to alert students to the multiple ways in which meta-theoretical assumptions influence IR theory and research.

Types of theory

It is reasonable to assume that a book dealing with IR theory would provide a clear account of what theory is. Unfortunately there is not one but many. This makes a direct comparison between theoretical claims often difficult if not impossible; being aware of the many different types of theorizing means that comparison is not always possible and alerts us to the fact that different types of theories have different aims.

One of the most common types of theory is what we will term explanatory theory. This is probably the type of theory most students initially think of when they use the term theory. Explanatory theory attempts to 'explain' events by providing an account of causes in a temporal sequence. Thus, for example, we can think of theories that attempt to explain the end of the Cold War in terms of a series of connected events occurring over time. For positivists, this type of theory must produce verifiable (or falsifiable) hypotheses which can be subject to empirical test. Another common type of explanatory theory does not attempt to link particular events in causal sequences but, rather, attempts to locate the causal role played by particular elements in the chosen object domain and, on the basis of this analysis, draw conclusions and predictions aimed at exercising control. A good example of this type of explanatory theory is neo- or structural realism (see Chapter 4). According to neorealists such as Waltz (1979) theory can be considered a simplifying device that abstracts from the world in order to locate and identify key factors of interest. Once these factors are identified this type of theory aims at predicting a large range of outcomes on the basis of a few important causal factors. For this type of explanatory theory it is not important that the theory provides a realistic model of the world but, rather, that the theory is 'useful' in terms of its predictive capacity.

Explanatory theories are sometimes said to be 'problem-solving theories'. This distinction comes from Robert Cox (1981) who claims that this type of theory is concerned only with taking the world as given and attempting to understand its modes of operation. As such, problem-solving theories are often said to be concerned only with making the world work better within clearly defined, and limited, parameters. In opposition to explanatory theories, Cox identified another type of theory which he called 'critical theory'. Cox's category of critical theory is confusing since the content of the term critical is dependent on a political context. What one theorist considers critical may be considered dogmatic by another. However, there is a form of theorizing that we think does merit the label 'critical'. By critical theory we mean that type of theory which begins with the avowed intent of criticizing particular social arrangements and/or outcomes (see Roach's view in Chapter 9). Hence a theory might be considered critical in this sense if it explicitly sets out to identify and criticize a particular set of social circumstances and demonstrate how they came to exist. We want to phrase it in this manner since it is highly probable that this type

of critical theory builds its analysis on the basis of an examination of the causal factors that brought the particular unjust state of affairs about. On this account of critical theory there is no necessary conflict between the identification of an unjust state of affairs and a consideration of the causes of that state of affairs. Hence it is possible for a theory to be both explanatory and critical. Many feminist theories fit this model. They identify a particular set of social arrangements that are considered unjust and locate those social conditions in a set of particular causal circumstances. Interestingly, many feminists also take the additional step of indicating how an eradication of those causal factors might make the world better in some or other way.

Once a theorist takes the step of indicating alternative futures or social modes of operation that do not currently exist, but might be brought into being, they have entered the realm of normative theory. This will be discussed in more detail in Chapter 2 but generally speaking it is fair to say that normative theory examines what 'ought' to be the case. Normative theory comes in strong or weak versions. In the weak version the theorist is concerned only to examine what ought to be the case in a particular domain of interest. Theories of justice, for example, can be considered normative in that they debate not only what justice is, but also what it ought to be. The strong version of normative theory is often called 'utopian' in that it sets out to provide models of how society ought to be reorganized. Marxist theory can be considered strongly utopian in this manner. This type of theorizing has been neglected for some time now, mainly because the term utopian has negative connotations associated with 'unrealistic' expectations.

Another common type of theory is known as constitutive theory. Constitutive theory does not attempt to generate, or track, causal patterns in time, but asks, 'How is this thing constituted?' This type of theory can take many forms. In one sense constitutive theory entails the study of how social objects are constituted. State theory, for example, does not always ask how the modern state came to be, but can focus solely on questions, such as, 'What is a state?', 'How is a state constituted?', 'What functions does the state play in society?'. However, the term constitutive theory is also used in the discipline in another sense: to refer to those authors who examine the ways in which rules, norms, and ideas 'constitute' social objects. For these theorists, the social world (and perhaps the natural world) is constituted through the ideas, or theories, that we hold. For this type of constitutive theory, it becomes important to theorize the act of theorizing.⁴

The last type we wish to discuss is theory considered as a lens through which we look at the world. Many positivists would be unhappy at labelling this theory. It is certainly not theory in the sense of a coherent and systematic set of logical propositions that have a well formulated and specified set of relationships. However, many social theorists do not think that the ontology of the social world permits a view of theory that allows such clearly defined sets of relationships. Instead, they are concerned to explore how social actors navigate their way through social events and processes. In order to make sense of this we need to comprehend what these social processes mean to them, and we do this by understanding the varied ways in which they make sense of the social world. All social actors view the world in particular ways, and these views of the world do not always display as much coherence, or logic, as one might expect of a systematic and well defined theory. Yet, if the theorist is to grasp how social actors understand the world, they need to be aware of the lens through which those actors view, and act in, the world.⁵

Question of objectivity

Another important issue of contention that arises in meta-theoretical debates is that of objectivity. One of the key notions of Western thought, particularly since the Enlightenment, has been the search for truth, and the ideas of truth and objectivity are closely related. It is important, however, to distinguish between truth and objectivity. There are many theories of truth, and some theories deny that there is, or can be, such a thing.⁶ Philosophers have addressed the issue of truth in various ways and we cannot go into them at length here. The confusion of truth with objectivity arises due to the fact that the term objective has two closely related meanings. In the first sense, an objective claim can be said to be a statement relating to external facts as opposed to internal thoughts or feelings. Hence, it is possible to talk in this sense of something being objective independent of any belief or statement about it. It is easy to see how this can be confused with truth. Something that is said to be the way it is independent of any belief is a common-sense way of talking about truth. This is not, however, how most philosophers, or scientists, think about truth. Truth is typically understood by philosophers and scientists to express a relationship between the world (however defined) and a statement referring to that world; or to a set of beliefs or statements that can be said to be true if they have been arrived at through a given set of procedures. Truth expresses a relationship between language and the world, or a set of human conventions about what counts as 'true'. For many philosophers the idea of an external world having a 'truth' independent of any belief about it is nonsense. External objects may exist independent of theory but they could not be said to be true in any meaningful sense of the word. They have an existence, but to exist is not the same thing as to be true.

The second sense of objective is more interesting in terms of disciplinary debates. Objectivity in this sense relates to a statement, position, or set of claims that is not influenced by personal opinions or prejudices. Objectivity thus refers to the attempt by the researcher to remain detached, dispassionate, impartial, open-minded, disinterested, judicial, equitable, even-handed, fair, unprejudiced. Very few, if any, theorists in IR believe that we can ever produce a set of statements that can be said to be accurate in terms of representing the external world exactly as it is. The main lines of debate surround the extent to which we might aspire to knowledge that approximates this goal, how we might justify and provide evidential support to show how one claim fares better than another in this respect, and how objective, in the sense of impartial, we might be.

Positions on these issues deeply divide the discipline. Most positivists, for example, strive for objective knowledge by attempting to define methods and criteria for knowledge production that minimize the influence of value-biased judgements. This point of view seems persuasive in that striving for systematic and rule-governed procedures relating to knowledge production seems preferable to knowledge acquisition on the basis of an unsystematic and haphazard set of procedures. Positivists argue that, although knowledge is never perfect, through the observance of agreed-upon research criteria, we can aim to make some justifiable judgements between competing knowledge claims. Neoliberals (see Chapter 6), for example, might claim that while their account of the role of institutions is not the only one, nor necessarily an absolute truth, it is still empirically the most valid one in relation to a number of instances. Because this theory can be validated by empirical observations and patterns, and can be used to predict state behaviour, it can be considered more truth-approximating than many others.

For theorists informed by more interpretive approaches to knowledge, social knowledge is by definition always 'situated knowledge'; knowledge claims can never be formulated outside the influence of social and political context. It follows that we must accept that knowledge systems are always socially and politically informed and socially, politically, and ethically consequential. Poststructuralists take this view on knowledge to entail that claims about 'reality' are always constructions of particular discursive and social systems and are always implicated in power relations. They are also sceptical of truth claims due to the fact that such claims have often driven some of the most violent episodes of human interaction. When a group of people firmly believes that they alone possess the truth they can become dogmatic and attempt to implement policies on the basis of that truth, with little or no regard for alternative views. Being sceptical of truth claims then becomes not only a philosophical belief but a political position aimed at preventing totalitarian forms of politics.

Other interpretive theorists are concerned to maintain some notion of objectivity even if they reject the idea of truth. Constructivists, for example, recognize that there is no way to produce statements about the world that might be said to be true in the sense of providing complete and accurate accounts of the way the world is, but they do aspire to objectivity in the sense of attempting to remove bias and gaining support for claims by negotiation within the scientific community. In some respects this position can be said to resemble the position advocated by many positivist scholars. However, for constructivists, the overriding considerations for arriving at judgements relating to knowledge claims are intersubjective agreement as opposed to empirical evidence.

Scientific and critical realists accept large parts of the interpretivist position regarding objectivity, and argue that while we always interpret the world through our own socially positioned lenses, and while there is no easy way to prove the truth of a particular theory, not all theories are equal. Importantly for scientific realists, it is precisely because the world is the way it is independent of any theory that some theories might be better descriptions of that world, even if we do not know it. It then becomes a task of deciding which theory is the most plausible. In determining this, scientific realists rule nothing out and privilege no one factor; they are epistemological opportunists. For scientific realists there is not one set of procedures for adjudicating between knowledge claims that covers all cases. Each case must be assessed on its own merits and on the basis of the evidence it supplies. For scientific realists, scientific and explanatory activity is rendered meaningless if we are not accounting for something real in more or less objective ways.

Theory testing and theory comparison

Related to the issue of truth and objectivity is the question of how to evaluate and compare our theoretical frameworks. Positivists argue that only systematic empirical observation guided by clear methodological procedures can provide us with valid knowledge of international politics, and that we must test theories against the empirical patterns in order to compare theories. Interpretivists, and many other postpositivists, on the other hand, insist that there is no easy or conclusive way of comparing theories, and some go so far as to suggest that theories are incommensurable; in other words, theories cannot be compared because either the grounds for their knowledge claims are

so different, or they see different worlds (Wight 1996). Scientific and critical realists accept that theory comparison and testing always require recognition of the complexity of judgements that are involved, and an awareness of, and reflection on, the social and political context in which such judgements are formed, as well as analysis of the potential consequences of our judgements. They accept that positivist observational criteria are often a poor guide to choosing between theories if applied in isolation and without adequate critical reflection. Scientific and critical realists argue that theory comparison must be based on holistic criteria: not merely on systematic observation but also conceptual coherence and plausibility, ontological nuance, epistemological reflection, methodological coverage, and epistemological pluralism. They also accept that all judgements concerning the validity of theories are influenced by social and political factors and hence are potentially fallible.

The consequences of how we test and evaluate the validity of knowledge claims are fundamental to any theory. Depending on our different criteria of evaluation, some approaches literally get legitimated while others are marginalized. These kinds of judgements have important theoretical and empirical consequences for the kind of world we see but, also, political consequences for the kind of world our theoretical frameworks reproduce. The important thing to note in engaging with the theoretical frameworks in the chapters of this book and in comparing their validity is that there are multiple criteria for theory testing and comparison in IR. Although some social scientists have assumed that criteria regarding the predictive and instrumental empirical value of a theory provide superior criteria for theory testing, the interpretive and scientific realist positions on theory comparison also have their strengths. Indeed, having been dominated by the rather narrow criteria for theory comparison for some time, IR theory should, in our view, start to make more use of the holistic criteria. Science, after all, need not be defined by empirical methods alone but can also be seen to be characterized by ontological, epistemological, and methodological pluralism and reflectivity.

Theory and practice

Another key aspect at stake in meta-theoretical debate within the discipline has been a discussion over the purpose of social inquiry. For some the purpose of social inquiry is to gain adequate knowledge of social reality to ground and direct policy-making (Wallace 1996). Others argue that the relationship between theory and practice is more complex than this. Booth (1997) and Smith (1997), for example, argued that the role of theory is often practical in a different sense from what is understood by those who argue for a policy-relevant IR. Wallace and others, Booth and Smith argue, make too much of a separation between theory and practice: they assume that theory is not practice and that 'practice' entails 'foreign policy-making' devoid of theoretical groundings. Booth and Smith, and alongside them many critical theorists, argue that theory can in itself be a form of practice, that is, if we accept that theory constitutes the world we live in, by advancing a theory one may either reproduce or change mindsets and, hence, social realities. Equally, all practice is predicated on the basis of some or other theory. As Booth and Smith point out, a policy-maker's view of the world is not necessarily untheoretical: it is actually deeply embedded in social and political points of view.

As the chapters in this book will reveal, theorists from different camps tend to hold different views on this issue. The traditionally dominant perspectives of realism and liberalism, along with their neo-variants, tend to lean towards Wallace's point of view, while many of the newer perspectives, especially feminism, poststructuralism, and postcolonialism, tend to put an emphasis on the role of theorizing itself as a form of world political practice. Again, the key point advanced here is that there is no agreed-upon understanding of the relationship of theory and practice: a position on theory and practice is directed by a meta-theoretical and theoretical framework; and the way one conceives of the relationship of theory and practice has important consequences for how one views the purposes of IR theorizing itself.

Conclusion

This chapter has aimed to provide the reader with an understanding of the nature and importance of meta-theoretical, or philosophy of social science, debates within IR. We have examined the manner in which discussion concerning the nature of inquiry in the discipline has shaped both the history of the discipline and the contemporary theoretical landscape. We have argued that positivist models of science have dominated, but that recent engagements with the nature of science are creating possibilities for new kinds of understandings of IR as a social science. We also examined a number of important issues that are at stake in the way in which theorists from different theoretical schools come to understand and study the world and how they propose to validate or reject knowledge claims. We would like to conclude by highlighting another aspect of debate within the discipline that students should be aware of.

All sciences are social environments with their own internal dynamics and modes of operation. As a set of social practices taking place within a structured social environment, the discipline of IR has a unique internal political structure that is both shaped by the manner in which debate occurs and which shapes the contours of that debate. In examining and evaluating the theoretical approaches outlined in the following chapters, students should be aware that all the theoretical schools of thought in IR and all meta-theoretical positions that underpin them—including ours—are attempting to get their audience to 'buy in' to the argument. In this respect IR theorists resemble salespeople, and what they are selling is their theory. Words such as 'critical', 'sophisticated', 'simplistic', 'naive', and 'dogmatic' are not neutral descriptions of theoretical positions but, rather, are deployed to either delegitimize alternative views, or prove the superiority of one approach over all others. However, much like any good customer, the student would be well advised to reflect critically on the limitations inherent in all the approaches presented to them, even the most persuasive. It is important to remember that all theoretical and underlying meta-theoretical positions are subject to criticism and dispute. Indeed, viewing IR through the philosophy of social science reminds us that all claims to knowledge are open to challenge from other perspectives. Recognizing this does not necessarily lead to relativism, but to a certain humility and degree of reflection with regard to the claims we make and reject in studying world politics.

Realizing that all theories are 'selling you' a perspective is also important in highlighting the politics of the theoretical and meta-theoretical decisions we make. Each theoretical and meta-theoretical avenue involves a number of judgements about what is an important object of inquiry and what is, or is not, a valid knowledge claim. These judgements have consequences for the kind of world we come to see, for how we account for processes within

it, and for how we act in that world. Meta-theoretical and theoretical debates, then, are not abstract philosophical exercises but are also potentially politically consequential for the kind of world we live in. *Caveat emptor* (let the buyer beware).



Questions

1. What is meta-theory? What role does meta-theoretical debate play in IR scholarship?
2. What role has the debate over science played in the discipline of IR historically?
3. Is IR a science or an art? What is at stake in this debate? What does the 'scientific' study of world politics entail?
4. What is meant by the terms positivism/postpositivism, explaining/understanding, rationalism/reflectivism?
5. Should we think of the contemporary meta-theoretical debates in IR (between positivism and postpositivism, explaining and understanding and rationalism and reflectivism) as debates between mutually incompatible positions?
6. What are the key assumptions of scientific realism? What is the significance of scientific realism in disciplinary debates?
7. How should we conceptualize the role of theory in the discipline? What do different conceptions of theory have to offer?
8. Can we have value-neutral knowledge of world politics?
9. Can we judge some theories to be better than others? If so, what is involved in making such judgements?
10. What is the purpose of IR theorizing?
11. How significant is the fourth debate in the contemporary discipline of IR? Has it, and should it be, transcended? What is the significance of meta-theoretical debates for IR theory and research?
12. Which meta-theoretical leanings do you find persuasive? Why? How would you justify the validity of your position against your critics?



Further reading

Cox, R. (1981), 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory', *Millennium: Journal of International Studies*, 10/2: 126–55.

A key piece outlining a critique of 'problem-solving theory' in IR.

Hollis, M. and Smith, S. (1990), *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford: Clarendon Press).

An influential account of the meta-theoretical debates over explaining and understanding in the context of IR.

King, G., Keohane, R. O., and Verba, S. (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

A key work outlining a positivist approach to qualitative research.

Knorr, K. E. and Rosenau, J. N. (1969) (eds), *Contending Approaches to International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

A collection of key articles by the contenders in the second debate.

САДРЖАЈ

О Збирци	2
Начин полагања испита	6
Списак текстова	7

I МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – СТАЊЕ АНАРХИЈЕ

1.1. Џозеф Нај, „Шта је међународна политика”	13
1.2. Dario Battistella, “Westphalien (système)” [Вестфалски систем]	16
1.3. Dario Battistella, “Anarchie” [Анархија]	18

II СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

2. Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, „Државе”, „Међународне организације” и „Транснационални субјекти међународних односа”	23
3. Jessica T. Mathews, “Power Shift”	50

III МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ИСТОРИЈСКИ ОКВИР

4. Хенри Кисинџер „Европски концерт”	60
--	----

5. Чарлс В. Кегли, Јуџин Р. Виткоф, „Супарништво и односи великих сила”	73
---	----

IV-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

МЕЂУНАРОДНИ СИСТЕМИ И ОБЛИЦИ УРЕЂЕЊА АНАРХИЈЕ

6. Ремон Арон, “О међународним системима” и “О вишецентричним и двоцентричним системима”	93
7. Serge Sur, “Classic Security Systems”	109
8. Serge Sur, “Collective Security”	124

IV-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕОРИЈСКИ ОКВИР:

ТЕОРИЈЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

9.1. Џозеф Нај, „Два виђења анархичне политике”	132
9.2. Чарлс В. Кегли Јр, Јуџин Р. Виткоф, “Табела 2.1 – У потрази за теоријом, четири главне перспективе”	137
10. Kenneth N. Waltz, “The Anarchic Structure of World Politics”	140
11. Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power”	152

V-1 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

12. Александар Кожев, „Међународно право, унутрашње право и плурализам националних правних система”	171
---	-----

13. Ремон Арон, „Суштинска несавршеност међународног права”	184
14. Hans J. Morgenthau, “The Main Problems of International Law”	190

V-2 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНА ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА

15. Susan Strange, “Who Governs? Networks of Power in World Society”	204
16. Ноам Чомски, „Неолиберализам и глобални поредак”	212
17. Robert W. Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”	229

V-3 МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ТЕМАТСКЕ ЦЕЛИНЕ (ЧИНИОЦИ):

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И ГЕОПОЛИТИКА

18. Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, „Међународни географски положај”	240
19.1. Миломир Степић, „Геополитика”	245
19.2. Halford J. Mackinder, “The Geographical Pivot of History”	247
19.3. Karl Haushofer, “Why Geopolitik?”	251
19.4. Karl Haushofer, “Defense of German Geopolitics”	254

VI МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ – ЕПИСТЕМОЛОШКИ ОКВИР

20. Stanley H. Hoffmann, “International Relations: The Long Road to Theory”	257
21.1. Hedley Bull, “International Theory: The Case for a Classical Approach”	274
21.2. Morton A. Kaplan, “The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations”	284
22. Milja Kurki, Colin Wight, “International Relations and Social Science”	295
Садржај	306