

**David Schultz\***

Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija  
Hamline universitetas, Sent Polas, Minesota, JAV

## Amerikos užsienio politika Donaldo Trumpo laikais\*\*

Spėjant, kokia bus naujo JAV prezidento užsienio politika, dažnai labiausiai verta pažvelgti, kaip buvo jo pirmtako laikais. Vis dėlto savo atspaudą Amerikos užsienio politikoje palieka kiekvienas prezidentas. Donaldas Trumpas prezidentu tapo neturėdamas jokios valstybės valdymo ir užsienio politikos patirties, o jo rinkimų kampanijos retorika signalizavo apie reikšmingus JAV užsienio politikos, kurią jis apibūdino šūkiu „Pirmiausia – Amerika“, pokyčius. Šiame straipsnyje nagrinėjama, kaip Trumpo užsienio politika atrodo prabėgus beveik trejiems metams ir kaip ji formuojama trijų lygių – interesų, strategijos ir taktikos – prasme. Samprotavimų esmė yra ta, kad nors Trumpo užsienio politika daug kur tęsia jo pirmtakų kryptį, esama žymių skirtumų, ypač jos vykdymo bei konflikto tarp jo ryškiai asmeniško stiliaus ir kontrolės, kurią jo atžvilgiu turi JAV užsienio politikos aparatas, prasme. Galiausiai gali būti, kad bet kokie ilgalaikiai JAV užsienio politikos pokyčiai po Trumpo bus labiau susiję su didesnėmis permainomis pasaulyje, kuriam JAV jau nebeturi įtakos.

### Įvadas

Vertinimai, kokį pėdsaką JAV užsienio politikoje paliko jau beveik trejus metus trunkanti prezidento Donaldo Trumpo kadencija, yra nevienareikšmiški: vieni teigia, kad jam esant, įvyko reikšmingas atsitraukimas nuo jo pirmtakų kurso, o kiti pastebi daugiau tęstinumą<sup>1</sup>. Nepaisant to, kad kiekvienas JAV prezidentas iš savo pirmtako paveldi kontekstą, jis ir pats turi tam tikrą galią mybę palikti savo požiūrio į pasaulį atspaudą Amerikos užsienio politikoje<sup>2</sup>.

Šiame straipsnyje vertinamas palikimas ir poveikis, kurį Trumpas padarė

\* Dr. David Schultz - Hamline universiteto (Sent Polas, Minesotos valstija, JAV) politikos mokslų fakulteto profesorius. 2018 m. – Lietuvos karo akademijos kvietinis profesorius. Adresas korespondencijai: Hamline University, Department of Political Science, 1586 Hewitt Ave, MS-B1805, Saint Paul, Minesota 55104, USA; tel. 1 651 523 2858; el. paštas: dschultz@hamline.edu

\*\* Straipsnis parašytas specialiai „Lietuvos metinei strateginei apžvalgai“.

<sup>1</sup> Landler, Mark. 2017. „Trump, the Insurgent, Breaks With 70 Years of American Foreign Policy.“ *The New York Times*, (December 28), A1.; Ruiz, Juan Tovar. 2018. „La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, repuras y continuidades.“ *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 120 pp. 259–283.

<sup>2</sup> O'Reilly, K. P. 2013. A Rogue Doctrine? The Role of Strategic Culture on US Foreign Policy Behavior. *Foreign Affairs Analysis*, 9: pp. 57–77.

JAV užsienio politikai per beveik trejus savo kadencijos metus. Samprotavimų esmė yra ta, kad nors prezidentas Trumpas ir pakeitė JAV užsienio politikos kursą kai kuriais klausimais, apskritai jis išlieka plačių tos Amerikos politikos, kuri susiformavo per pastaruosius kelerius metus, parametrų kontekste. To priežastys – geopolitinės, institucinės ir konstitucinės jėgos, kurios suvaržo bet kurio prezidento galimybes reikšmingai pakeisti politiką ir kurios šiuo atveju suvaržė ir Trumpą.

## 1. Prezidentai ir užsienio politika

### 1.1. Politikos galimybės

Spėjant, kokia bus naujo JAV prezidento užsienio politika, dažnai labiausiai verta pažvelgti, kaip buvo jo pirmtako laikais<sup>3</sup>. Nepaisant į George'ą Bushą nukreiptos Baracko Obamos kritikos, baigiantis Obamos kadencijai buvo matyti, kad jo prezidentavimo laikotarpis labiau pasižymėjo tęstinumu, o ne nukrypimu nuo jo pirmtako linijos<sup>4</sup>. Obama buvo pasižadėjęs užbaigti karus Afganistane ir Irake, uždaryti Gvantanamo kalėjimą, „paspausiti santykių perkrovimo su Rusija mygtuką“ ir „pasisukti į Azijos pusę.“ Iki Trumpo prezidentavimo pradžios didžioji dalis šių Obamos pažadų nebuvo ištesėti arba nepasikeitę nuo tos būklės, kokią jam paliko Bushas. Be to, Obama paveldėjo aklavietę Korėjos pusiasalyje, Izraelio ir palestiniečių santykiuose, blogėjančią padėtį Jemeno santykiuose su Saudo Arabija ir įtemptus santykius su Iranu. Šias problemas kartu su pilietiniu karu Sirijoje jis perdavė Trumpui.

Vis dėlto savo atspaudą Amerikos užsienio politikoje palieka kiekvienas prezidentas. Daugelyje prezidentinės galios sričių, įskaitant užsienio politiką, svarbią reikšmę turi paties prezidento asmenybė<sup>5</sup>. Obamos atspaudas – Irano branduolinės programos susitarimas bei JAV ir Kubos santykių pokyčiai. Busho – karas su terorizmu, Billo Clintono – Artimųjų Rytų taikos proceso (Oslo) susitarimai, o Busho vyresniojo – pirmasis karas Persijos įlankoje. Tačiau pagrindinėse JAV užsienio politikos kryptyse ir santykiuose Trumpo kadencijos

<sup>3</sup> Abrams, Elliott. 2019. „Trump versus the Government: Can America Get Its Story Straight?“ *Foreign Affairs*. January/February, 129–137.

<sup>4</sup> Nelles, Roland. 2019. Trumps Außenpolitik: Das Ende der Brechstange. *Spiegel Online*. Located at <https://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-und-seine-aussenpolitik-groessenwahn-und-ahnungslosigkeit-kommentar-a-1267286.html> (May 15) (paskutinė prieiga prie puslapio 2019 m. rugsėjo 7 d.). Porter, Patrick. 2018. „Why America's Grand Strategy has not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment.“ *International Security*, v. 42: 4, pp. 9–46.

<sup>5</sup> Gallagher, Maryann E. „Presidential Personality: Not Just a Nuisance.“ *Foreign Policy Analysis*, 10: pp. 1–21.

pradžioje buvo matyti daugiau paralelių su laikotarpiu nuo Busho iki Obamos<sup>6</sup>.

Daug mokslininkų yra tyrinėję ribotą JAV prezidentų galimybę labai perdaryti arba pakeisti Amerikos užsienio politiką. Peake pažymi, kad nors apskritai ir daroma prielaida, kad prezidentai turi daugiau savarankiškumo nustatyti tarptautinių arba užsienio reikalų politinę darbotvarkę, faktiškai jie yra silpnesni, negu manoma<sup>7</sup>. Paveldėję iki jų kadencijos buvusių įsipareigojimus ir konfliktus, prezidentai būna aktyvūs užsienio politikos srityje<sup>8</sup>. Atsakomybe užsienio politikos klausimais prezidentai dalijasi su Kongresu, o išaugus žiniasklaidos susidomėjimui arba atsiradus aštresnių nesutarimų tam tikrais klausimais, prezidentą suvaržo interesų grupių daromas spaudimas<sup>9</sup>. Panašių įrodymų dėl interesų grupių veiksmų pateikia Jacobsas ir Page, atkreipdami dėmesį į verslo ir su darbuotojų reikalais susijusių grupių spaudimą, kuriuo verčiama arba skatinama imtis spęsti tam tikras problemas, arba nutraukti anksčiau vykdytą liniją<sup>10</sup>. Panašiai ir Cruz De Castro pabrėžia verslo interesus ir geopolitinius kontekstus bei realijas, kurios verčia prezidentus nusileisti<sup>11</sup>. Brzezinski irgi teigia, kad prezidentus suvaržo iki jų kadencijos prisiimti pasauliniai įsipareigojimai bei buvę konfliktai<sup>12</sup>. Panašiai tvirtina ir O'Reilly<sup>13</sup>.

Suvaržymus, su kuriais susiduria prezidentai, Porteris priskiria reiškiniui, kurį vadina įpročių perėmimu<sup>14</sup>. Perimti tuos įpročius verčia JAV užsienio politikos institucijos, kurias Porteris praminė „Blob“<sup>15</sup>. Ši struktūra yra sudaryta iš profesionalių užsienio politikos srities tarnautojų, ekspertų, smegenų centrų ir mokslininkų, kurie *status quo* sustiprina keturiais būdais. Pirma, užsienio politikos arba saugumo elitas duomenis renka remdamiesi empiriniais dėsningumais, kuriuos, siekdami suformuoti savo mąstymo struktūrą, perleidžia per save, dažnai turbūt tiesiog neobjektyviai pasitvirtindami savo pačių

<sup>6</sup> Lieven, Antol. „The Future of U.S. Foreign Policy.“ In *U.S. Foreign Policy*, Michael Cox & Douglas Stokes, eds. New York: Oxford University Press, pp. 380–396.

<sup>7</sup> Peake, Jeffrey S. 2001. „Presidential Agenda Setting in Foreign Policy.“ *Political Research Quarterly*, v. 54:1, pp. 69–86.

<sup>8</sup> Peake, 70–72.

<sup>9</sup> Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1990. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Boston, MA: Brooks/Cole.

<sup>10</sup> Jacobs, Lawrence R., and Benjamin Page. 2005. „Who Influences U.S. Foreign Policy?“ *American Political Science Review*, v. 99: 1, pp. 107–123.

<sup>11</sup> Cruz de Castro, Renato. 2000. „Wither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in U.S. Post-Cold War Foreign Policy toward East Asia.“ *An American Review*, v. 26:4. Pp. 201–221.

<sup>12</sup> Brzezinski, Zbigniew. 2009. „Major Foreign Policy Challenges for the Next U.S. President.“ *International Affairs*, v. 85, pp. 53–60.

<sup>13</sup> O'Reilly, K. P. 2013. A Rogue Doctrine? The Role of Strategic Culture on US Foreign Policy Behavior. *Foreign Affairs Analysis*, 9: pp. 57–77.

<sup>14</sup> Porter, Patrick. 2018. „Why America's Grand Strategy has not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment.“ *International Security*, v. 42: 4, pp. 11.

<sup>15</sup> Ten pat.

požiūrį. Antra, jie organizuoja kolektyvinį darbą ir iš jo rezultatų suformuoja grupinį įsivaizdavimą, kuriame alternatyvūs variantai ir politikos pasirinkimai jau būna atsijoti. Trečia, jie dominuoja viešajame diskurse. Ketvirta, jie bendrauja su sąjungininkais ir taip sukuria grįžtamojo ryšio sistemą. Nagrinėdamas Clintono ir pirmuosius Trumpo prezidentinės kadencijos metus, Porteris nustatė, kad „Blob“ inertiškumas suformavo „visur prasismelkiančią JAV lyderystės ideologiją, [kuri] suvaržo JAV užsienio politikos pasirinkimus. Beveik kritiškai neįvertinus, sėkmingai dirbę prezidentai buvo iš anksto palenkti į *status quo* pusę“<sup>16</sup>. Konkrečiai Porteris teigė, kad nepaisant Trumpo politinės retorikos, pirmieji jo kadencijos metai pasižymėjo tuo, kad užsienio politika buvo sugrąžinta į įprastas vėžes ir stumtelėta *status quo* link<sup>17</sup>. Ilyinxhna manymu, spaudimas prezidentūrai ir užsienio politikos tikrovė verčia prezidentus daryti labiau pragmatiškus pasirinkimus<sup>18</sup>.

Apskritai, kokie galingi bebūtų JAV prezidentai, laisvės pakeisti Amerikos užsienio politikos kursą jie turi mažiau, nei paprastai manoma. Jie yra istorinio konteksto ir aplinkybių, kurios dažnai apriboja jų galimybes veikti, produktas<sup>19</sup>.

Kaip minėta anksčiau, tokio tęstinumo priežastis iš dalies yra Amerikos užsienio politikos aparato stiprumas ir dvipartinis pobūdis bei nuo pat Antrojo pasaulinio karo laikų vyraujanti kultūra, kuri apskritai užtikrina visų prezidento administracijų nuoseklumą<sup>20</sup>. JAV užsienio politikos aparatas yra Valstybės ir Saugumo departamentų, Valstybės saugumo tarybos, CŽV ir kelių kitų federalinių įstaigų profesionalių tarnautojų sukurtas produktas. Būtent šios įstaigos kartu su ekspertais Kongrese ir kelių JAV universitetų mokslininkais ir sudaro stabilią lyderių grupę, kuri konsultuoja ir pataria prezidentams užsienio politikos pasirinkimo klausimais ir dažnai juos suvaržo. Geriausiu atveju JAV užsienio politikos aparatas yra stabilus patarėjų ir ekspertų, kurie užtikrina tęstinumą ir nuoseklumą per prezidentų kadencijas, blokas, o blogiausiu atveju – siaurų pažiūrų grupė, kuri pernelyg apriboja prezidento užsienio politikos inovacijas arba kuri nesugeba pateikti patikimos informacijos sprendimams priimti<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Ten pat.

<sup>17</sup> Ten pat, 40.

<sup>18</sup> Ilyinichna, Arsentyeva Irina. 2016. „К вопросу о возможных изменениях в американо-китайских отношениях при Дональде Трампе.“ *Society: Politics, Economics, Law*, Issue 12, pp. 1–3.

<sup>19</sup> Skowronek, Stephen. 2008. *Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

<sup>20</sup> Gallagher, Maryann E. „Presidential Personality: Not Just a Nuisance.“ *Foreign Policy Analysis*, 10: pp. 1–21.

<sup>21</sup> Pillar, Paul R. 2011. *Intelligence and U.S. Foreign Policy: Iraq, 9/11, and Misguided Reform*. New York: Columbia University Press.; Weiner, Tim. 2008. *Legacy of Ashes: The History of the CIA*. New York: Anchor Books.

Būdamas kandidatu 2016 m. prezidento rinkimuose, Trumpas pažėrė daug užsienio politikos pažadų. Būdamas prezidentu, Trumpas priėmė kelis sprendimus, kurie nužymėjo JAV užsienio politiką. Koks tas Trumpo atspaudas užsienio politikoje arba jo užsienio politikos doktrina? Siekdama sumenkinti, žiniasklaida yra paminėjusi oficialų asmenį, kuris pasakęs, kad ta doktrina – tai frazė „Mes – Amerika, kalės vaikė“. Tačiau ar esama ko nors nuoseklesnio ir gilesnio už tą frazė, kas būtų buvę sukurta ar atsiradę?<sup>22</sup> Nepaisant skeptikų, kurie įrodinėja, jog Trumpo doktrina – tai nenuoseklumų ir kaprizų doktrina, Trumpo doktrina faktiškai atsirado iš paties Trumpo pojūčio, kaip reikia veikti prekybos agentui, ir iš jo paties supratimo apie pasaulį<sup>23</sup>. Aiškiai individualus Trumpo požiūris į pasaulį turi daug bendro su jo pirmtakų požiūriu, tačiau jis palieka savitą atspaudą, kuris jau pakeitė – į gerą ar į blogą pusę – ir Amerikos užsienio politiką, ir pasaulinę politiką<sup>24</sup>.

## 1.2. Konstituciniai suvaržymai

Tačiau be prezidento užsienio politikos darbotvarkės, kurią apskritai varžo JAV geopolitiniai įsipareigojimai, suvaržymus paprastai diktuoja Amerikos valdžios konstitucinis kontekstas. Nepaisant pareiškimų apie imperinio pobūdžio prezidentavimą, Amerikos konstitucinė valdžių pasidalijimo ir galių atskyrimo sandara neleidžia vienai valdžios įstaigai turėti per daug įgaliojimų<sup>25</sup>. Paprastai kalbant, JAV politinė sistema nėra sudaryta taip, kad būtų galima staigiai pakeisti politinę kryptį<sup>26</sup>. I ir II Konstitucijos straipsniai detaliai reglamentuoja užsienio politikos, karo ir taikos klausimus. Viena iš tokių galių atskyrimo priežasčių yra ta, kad Amerikos kolonijinė patirtis su Anglija ir karaliumi Jurgiu II vertė nerimastauti, jog šalies aukščiausias vadovas gali piktnaudžiauti savo karinėmis galiomis ir teise vesti karą.

Panagrinėjus Konstitucijos tekstą, gali susidaryti įspūdis, kad daugelis straipsnių, kurie apibrėžia kongreso, o ne prezidento galią užsienio politikos

<sup>22</sup> Goldberg, Jeffy. 2018. „A Senior White House Official Defines the Trump Doctrine: ‘We’re America, Bitch.’“ *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/06/a-senior-white-house-official-defines-the-trump-doctrine-were-america-bitch/562511/>? (svetainė paskutinį kartą aplankyta 2018 m. gruodžio 26 d.).

<sup>23</sup> Ruiz, Juan Tovar. 2018. „La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, repuras y continuidades.“ *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n. 120, pp. 259–283.

<sup>24</sup> Abrams, Elliott. 2019. „Trump versus the Government: Can America Get Its Story Straight?“ *Foreign Affairs*. January/February, 129–137.

<sup>25</sup> Schlesinger, Arthur M., Jr. *The Imperial Presidency*. 1973. New York: Houghton Mifflin Harcourt.

<sup>26</sup> Howell, William G., and Jon C. Pevehouse. 2007. *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*. Princeton: Princeton University Press.

sirtyje ir teisę vesti karą, reiškia, jog šiose srityse viršenybę turi Kongresas. Šią mintį patvirtina ir istorinė analizė bei JAV konstitucijos sudarytojo Jameso Madisono pareiškimai 10-ajame „Federalis Paper“ numeryje, kuris paskelbė Kongreso viršenybę įstatymų leidybos srityje esant svarbia vertybe<sup>27</sup>. Laikui bėgant prezidentai į savo rankas perimdavo vis didesnę užsienio politikos kontrolę – tiek kaip būtinybę, tiek ir Kongresui sutikus arba delegavus. Pavyzdžiui, prezidentas Franklinas Rooseveltas tokią prerogatyvą pakėlė į naują lygmenį. Pačioje jo kadencijos pradžioje Kongresas priėmė sprendimą, kuriuo prezidentui buvo suteikti įgaliojimai reguliuoti ginklų ir karinių šaudmenų eksportą iki pat visiško embargo įvedimo, jei jis nustatytų, kad yra tam tikros nurodytos aplinkybės.

Tai, kad federalinė valdžia gali naudotis tik pagal Konstituciją suteiktomis galiomis, yra JAV viešosios teisės nuvalkiota tiesa<sup>28</sup>. Tačiau federalinė valdžia dirba ne tik vidaus, bet ir užsienio reikalų klausimais, ir buvo priimta, kad griežta deleguotųjų įgaliojimų doktrina federalinei valdžiai taikoma tik vidaus reikalų srityje. Kadangi federalinė vyriausybė Jungtinėse Amerikos Valstijose yra vienintelis subjektas, turintis teisę veikti tarptautinių santykių srityje, palaikydama ryšius su kitomis valstybėmis šioje srityje, ji privalo turėti neribotą galią. Tai buvo patvirtinta byloje *Jungtinės Amerikos Valstijos prieš Curtiss-Wright Export Corp.*, kurioje teismas prezidentui ir nacionalinei vyriausybei suteikė didelius įgaliojimus veikti užsienio reikalų srityje<sup>29</sup>.

Todėl vykdant užsienio ir karinę politiką, susiduriama su mažiausiai trimis dilemomis. Pirmoji yra susijusi su Konstitucijoje numatytu darbų pasidalijimu užsienio ir vidaus reikalų srityje. Kaip Amerikos konstitucinės teisės principai, pavyzdžiui, valdžios pasidalijimas ir galių atskyrimas, taikomi tarptautinių reikalų atveju, ypač tada, kai tokie reikalai tvarkomi už Jungtinių Amerikos Valstijų sienų? Antroji dilema – nacionalinių nepaprastųjų atvejų klausimas: kaip tada, kai šalyje yra karo padėtis? Kam – prezidentui ar Kongresui – tada Konstitucija suteikia ypatinguosius arba nepaprastuosius įgaliojimus, kurie nėra aiškiai apibrėžti Konstitucijos tekste?

Galiausiai trečioji konstitucinė dilema yra ten, kur susikerta Kongreso galios pagal I Konstitucijos straipsnį ir prezidento galios pagal II Konstitucijos straipsnį. Pagal I straipsnio 8 dalį, Kongresui yra suteikta teisė paskelbti karą, mobilizuoti ir paremti armiją bei laivyną ir imtis vadovauti kitiems su karu ir užsienio politika susijusiems veiksams. Pagal Konstitucijos II straipsnio

<sup>27</sup> Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. 1937. *The Federalist*. New York: Modern Library.

<sup>28</sup> *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316, (1819)

<sup>29</sup> *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304, (1936).

2 dalį, prezidentas yra vyriausiasis armijos ir laivyno (ginkluotųjų pajėgų) vadas. Tokie dvejetainiai įgaliojimai dėl teisės vesti karą ir užsienio politikos palieka neatsakytą kritiškai svarbų klausimą dėl to, kada arba kur pasibaigia Kongreso ir prasideda prezidento galios. Pavyzdžiui, ar prezidentas turi jo institutui būdingus konstitucinius įgaliojimus pradėti karą, dislokuoti kariuomenę Jungtinėms Amerikos Valstijoms ginti nuo užpuolimo arba imtis kitų su karine sritimi susijusių veiksmų?

Pasaulyje, kurio valstybės turi branduolinių pajėgumų ir kuriame veikia tarptautinės teroristų grupuotės (ypač nuo rugsėjo 11 d. įvykių), ši problema ypač išryškėjo prezidento gebėjimo reaguoti į užpuolimą ir, jei būtina, per kelias minutes dislokuoti branduolines raketas, galbūt netgi be Kongreso leidimo ar su juo nepasitarus, prasme. Jei daug konstitucinių problemų, išbandančių minėtų institucijų teisę vesti karą, iškėlė XX a. septintajame ir aštuntajame dešimtmetyje vykęs Vietnamo karas ir 2001 m. rugsėjo 11 d. teroristų atakos, vis tik prezidento teisės dislokuoti kariuomenę klausimas siekia senus Amerikos istorijos laikus.

Vykdomosios valdžios gynėjai dažnai remiasi Johno Marshallo (ne tada, kai jis buvo JAV Aukščiausiojo teismo vyriausiasis teisėjas, o tada, kai prezidento Johno Adamso laikais buvo valstybės sekretoriumi) pareiškimu, kad užsienio reikalų klausimu prezidentas yra „vienintelis organas“. Šitaip teigdami prezidentinės galios šalininkai, palaikydami vykdomosios valdžios viršenybę užsienio ir karinių reikalų klausimais, remiasi straipsniu dėl vyriausiojo ginkluotųjų pajėgų vado<sup>30</sup>. Be to, jie atkreipia dėmesį į tai, kad reaguojant į nepaprastuosius atvejus, kitaip nei Kongresas, prezidentas gali veikti greitai. O Kongreso viršenybės arba įgaliojimų šalininkai remiasi tuo Konstitucijos tekstu, kuris daugiau aiškių teisių užsienio reikalų srityje ir kariniais klausimais suteikia Kongresui, o ne prezidentui.

Daug svarbių problemų, kurios išmėgina prezidento ir Kongreso įgaliojimų sankirtą šioje srityje, pirmą kartą iškilo Pilietinio karo metu. Būtent tuo metu pirmą kartą teisme buvo svarstyti svarbūs klausimai, susiję su prezidento Abrahamo Lincolno įgaliojimais paskelbti embargo laivams ir teisti fizinius asmenis už politinio sąmokslą organizavimą prieš šiaurinių valstijų sąjungą.

Iš karto po to, kai 1861 m. balandžio mėn. įvyko Samtero forto kapituliacija, kuri reiškė JAV pilietinio karo pradžią, prezidentas A. Lincolnas įsakė blokuoti visus pietinius uostus. Įvykdžius įsakymą blokuoti, užimti keturi laivai, kurie buvo į uostą pristatyti ir ten laikomi kaip trofėjus. *Trofėjų byloje* laivų

<sup>30</sup> Henkin, Louis. 1997. *Foreign Affairs and the United States Constitution*. New York: Oxford University Press.

savininkai tvirtino, kad užgrobimas buvęs neteisėtas, nes blokavimas buvo kariaujančios šalies veiksmas, kurio negalėjo būti imtasi Kongresui nepaskelbus karo<sup>31</sup>. Leisdamas prezidentui Lincolnui veikti, teismas atskirai išskyrė „karo paskelbimą“ ir „karo vedimą“, arba „karo vykdymą“. Konstituciniame konvente ši formuluotė buvo pakeista.

*Ex parte Milligan* byla yra dar vienas Pilietinio karo laikų precedentas, kurio svarba vėl iškilo dėl įvykių, susijusių su rugsėjo vienuoliktąja, kai prezidentas George'as Bushas pradėjo karą prieš terorizmą<sup>32</sup>. *Milligan* bylos esmė yra ta, kad civilinį asmenį, kuris bandė pavogti ginklus ir užpulti Jungtines Valstijas, karinės pajėgos teisė savo kariniame tribunole. Asmuo buvo teisiamas, pripažintas kaltu ir nuteistas pakarti. Tačiau jis pateikė skundą Aukščiausiam teismui prašydamas perduoti jo atvejį į teismą tinkamam teisminiam nagrinėjimui nustatyti, taip pat peržiūrėti jo bylą ir kaltinamąjį nuosprendį. Teismas priėmė jam palankų sprendimą motyvuodamas tuo, kad išskyrus atvejus, kai civiliniai teismai nefunkcionuoja, civilinis asmuo negali būti teisiamas kariniuose teismuose. Sprendimu buvo nustatyti griežti apribojimai, kada asmens neliečiamybė galėtų būti laikinai netaikoma (šiuo atveju buvo leista), tačiau įvedė netgi dar griežtesnius apribojimus dėl to, kada, kur ir kas gali būti teisiamas ir kokios kategorijos teismuose. *Milligan* byla galėtų būti dažnai aptarinėjamu kritiškai svarbiu precedentu tais atvejais, kai terorizmu įtariamai asmenys, kaip prieš kovotojai, būna kalinami JAV karinio jūrų laivyno bazėje Gvantanamo įlankoje (Kuba), o prezidentas ir Kongresas atsisako jiems taikyti asmens neliečiamybės nuostatą.

Byla *Jungtinės Amerikos Valstijos prieš Curtiss-Wright Export Corporation* iškėlė svarbius konstitucinius klausimus. Teismas atskirai išskiria federalinės valdžios veiksmus vidaus reikalų srityje ir užsienio reikalų srityje<sup>33</sup>. Vidaus reikalų sritį griežtai apriboja deleguotųjų įgaliojimų doktrina ir dešimtosios pataisos nuostatos. Įgaliojimai užsienio reikalų srityje yra neriboti įgaliojimai ir čia netoleruojamas joks valstijų kišimasis – įgaliojimai priklauso federalinei valdžiai ir apima tokius dalykus, kaip Kongreso įgaliojimai, prezidento įgaliojimai ir Kongreso įgaliojimų suvaržymas, pavyzdžiui, įstatymų leidžiamosios galios delegavimas. Užsienio šalių suvereniteto klausimais įgaliojimus turi tik federalinė valdžia. Tarptautinių santykių srityje valstijos nefigūruoja. Šioje srityje gali kalbėti tik federalinė valdžia, o aukščiausias jos atstovas (arba Amerikos balsas) yra prezidentas.

<sup>31</sup> *The Prize Cases*, 67 U.S. 635, (1963)

<sup>32</sup> *Ex parte Milligan*, 71 U.S. 2, (1866)

<sup>33</sup> *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation*, 299 U.S. 304, (1936)



Vadovavimas ryšiams su užsieniu (bent jau teismo, kuris nagrinėjo *Curtiss-Wright* bylą, nuomone), pagal tarptautinę teisę, yra federalinės valdžios institutui būdinga teisė. Konstitucija jai nenumato jokių apribojimų, išskyrus tokius neesminius dalykus, kaip sutarčių sudarymo procedūra. Be to, JAV konstitucijos I straipsnio 10 dalis valstijoms draudžia imtis kokių nors veiksmų dėl ryšių su užsienio šalimis. Nuomonė *Curtiss-Wright* byloje nesuteikia įgaliojimų prezidentui veikti priešingai, nei numato pagrindinis įstatymas.

Byla *Youngstown Sheet and Tube prieš Sawyer*, kuri dar žinoma kaip „Plieno užvaldymo byla“, gali būti vienu iš pavyzdžių, turėjusių didžiausią įtaką užsienio politikai per visą teismo istoriją (bent jau tapo tokia)<sup>34</sup>. Nors teismas pripažino neturinčiomis galios prezidento Trumano pastangas nacionalizuoti plieno pramonę, tuo siekiant išvengti streiko ir plieno gamybos sustabdymo Korėjos karo metu, teismo nuomonė nėra aiškinama kaip turinti neigiamų pasekmių prezidento teisėms ir įgaliojimams. Įvairiai aprašyti teisiniai scenarijai, kurie, galimas dalykas, remtų reikšmingus prezidento įgaliojimus užsienio politikos reikalais arba bent jau tais klausimais, kurie sprendžiami už JAV sienų. Svarbu, kad nuomonė būtų aiškinama kaip nusakanti, kokios rūšies įgaliojimus užsienio politikos klausimais turi prezidentas.

Svarbiausia yra tai, kad teisėjo Jacksono nuomonė yra ta sprendimo *Youngstown* byloje dalis, kuria dažniausiai remiamasi praktikoje. Šiame nuomonės dėl pateiktų prezidento įgaliojimų užsienio politikos srityje apibūdinime nurodyta, kad tie įgaliojimai būna trejopi, priklausomai nuo to, ar vyriausiasis ginkluotųjų pajėgų vadas veikia vienas, ar turėdamas Kongreso pritarimą, ar prieštaraudamas Kongreso nutarimui. Prezidentai – pradėdant Lyndonu Johnsonu ir baigiant George'u Bushu – šia nuomone remdavosi visada, kai prireikdavo gauti pritarimą savo karinėms avantiūroms, o ypač tada, jei prireikdavo parodyti, kad yra jų veiksmus remiantys Kongreso nutarimai. Remiantis *Curtiss-Wright* byla, visa tai verčia manyti, jog Kongresas prezidento įgaliojimus užsienio reikalų srityje gali padidinti suteikdamas vyriausiajam ginkluotųjų pajėgų vadui teisę veikti.

Prezidentas, kaip vyriausiasis ginkluotųjų pajėgų vadas, turi didelę veiksmų laisvę panaudoti ginkluotąsias pajėgas. Tačiau paaiškėja, kad prezidentas turi didelius įgaliojimus netgi tada, kai kalbama apie diplomatinį gebėjimų panaudojimą sprendžiant užsienio politikos klausimus. Byloje *Dames ir Moore prieš Reagan* nagrinėjama prezidento įgaliojimų derėtis dėl susitarimo, kuriuo sprendžiamas tarptautinis ginčas, apimtis<sup>35</sup>. Panašus ir atvejis, kai

<sup>34</sup> *Youngstown Sheet and Tube v. Sawyer*, 343 U.S. 579, (1952)

<sup>35</sup> *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654, (1981)

prezidentas Carteris derėjosi dėl susitarimo užbaigti Irano įkaitų krizę. Pritardamas vienai susitarimo daliai, teismas remiasi teisėjo Jacksono analize apie trejopus prezidento įgaliojimus, tačiau kai klausimas liečia įgaliojimus spręsti Irano valdžios reikalavimus, teismas remiasi ir prezidento institutui būdingais įgaliojimais veikti savarankiškai.

*Youngstown* byla svarbi tuo, kad nustato, jog nors prezidento įgaliojimai užsienio politikos ir gynybos srityje yra dideli, pagal Konstituciją ir jiems yra nustatyti apribojimai. Prezidentas turi tuos įgaliojimus, kurie jam yra aiškiai suteikti pagal Konstitucijos tekstą, tačiau remiantis Aukščiausiojo teismo išaiškinimais ir Kongresui delegavus, prezidentas būna įgijęs ir papildomų įgaliojimų. Visa tai ir apibrėžia oficialius JAV prezidento įgaliojimus užsienio politikos srityje.

### 1.3. JAV užsienio politikos aparatas

Nesvarbu, kiek prezidentas būtų galingas užsienio politikos srityje, jis veikia ne vienas. Kai kuriuos jo įgaliojimus suvaržo ne tik Konstitucija bei įstatymai, bet ir JAV sprendimų priėmimo užsienio politikos srityje struktūra. Nėra taip, kad užsienio politiką prezidentai formuotų vieni – čia dalyvauja daug veikiančių asmenų. Aprašydamas JAV sprendimų priėmimą Kubos raketų krizės metu Allisonas labai gerai iliustruoja šioje srityje veikiančias įstaigas bei personalą ir visų dalyvaujančiųjų motyvus, kai tenka priimti sprendimus dėl užsienio politikos<sup>36</sup>.

JAV užsienio politikos aparatą, arba „Blob“ (kaip jį vadina Porteris), sudaro kelios įstaigos, o pačiame viršuje, be abejo, yra Baltieji rūmai ir prezidentas. Baltųjų rūmų personalui priskiriamas prezidento štabo viršininkas bei kiti asmenys, kuriais jis pasitiki arba, patariamąsios funkcijos prasme, laiko artimais. Gali būti, kad kai kurie asmenys patarinėja ir neoficialiai, tačiau užsienio politikos aparate yra ir kitų oficialių patarėjų. Tai Gynybos departamentas, Štabo viršininkų komitetas, Nacionalinio saugumo agentūra, Valstybės departamentas, Nacionalinio saugumo departamentas, Ginkluotės kontrolės ir nusiginklavimo agentūra, JAV informacijos agentūra, Tarptautinės plėtros agentūra, JAV prekybos atstovas ir Centrinė žvalgybos agentūra<sup>37</sup>. Šio straipsnio autorius nekelia tikslo išsamiau aprašyti kiekvienos minėtos įstaigos kompetenciją, tačiau pabrėžia, kad būtent jos ir yra įstaigos, kurios teikia informa-

<sup>36</sup> Allison, Graham. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Pearson.

<sup>37</sup> Aronica, Valentina, and Indejeet Parmar. „Domestic Influences on Foreign Policy Making.“ In *U.S. Foreign Policy*, Michael Cox & Douglas Stokes, eds. New York: Oxford University Press, pp. 125–140.

cija, duomenis arba įgyvendina įvairius JAV užsienio politikos aspektus.

Svarbu suprasti, kad kiekvienas prezidentas sukuria savo modelį, kaip jis prašys duomenų ir kaip dirbs su tomis vykdomosiomis įstaigomis<sup>38</sup>. Vieni prezidentai labiau pasikliauja viena ar kita įstaiga nei visomis kitomis; gali būti, kad kai kuriems darbuotojams prezidentas bus lengviau prieinamas nei kitiems. Taip pat svarbu pažymėti, kad tose įstaigose dirba tiek prezidento paskirtieji asmenys, tiek ir profesionalūs tarnautojai, o pirmieji dažnai anksčiau būna dirbę valstybės tarnyboje ar netgi iškilę iš tų antrųjų.

Be vykdomosios valdžios, JAV užsienio politikai įtaką turi ir Kongreso nariai bei specialieji komitetai. Prie svarbių Atstovų rūmų komitetų galima priskirti Ginkluotųjų pajėgų reikalų, Užsienio reikalų, Valstybės saugumo, Žvalgybos, Energetikos ir prekybos finansinių paslaugų, Asignavimų komitetus, o Žemės ūkio reikalų komitetas laikomas ne tokiu svarbiu. Prie svarbiausių komitetų Senate yra priskiriami Užsienio reikalų, Valstybės saugumo ir valdžios reikalų, Žvalgybos, Ginkluotųjų pajėgų reikalų, Prekybos, mokslo ir transporto, Energetikos ir gamtos išteklių bei Asignavimų komitetai. Kai kurie komitetai, pavyzdžiui, Žvalgybos ir Ginkluotųjų pajėgų reikalų komitetai abiejuose rūmuose vykdo bendrą priežiūrą ir teikia potencialų indėlį į užsienio politiką, o kitų vaidmuo (priklausomai nuo klausimo) yra ribotas. Abiejų rūmų Asignavimų komitetai savo rankose turi galingas teises biudžeto srityje. Šalia kitų asmenų, kurie laikomi turinčiais svarių galių, šiuose komitetuose didelę įtaką dažnai turi ir jų pirmininkai. Tokiu pavyzdžiu gali būti buvęs senatorius Johnas McCainas<sup>39</sup>.

Svarbia politikos koalicija Amerikos politologai laiko geležinius trikampius. Geležinį trikampį sudaro svarbūs kongreso komitetai, ekspertai ar vykdomosios valdžios įstaigos ir įtakingos interesų grupės. Visi kartu šie subjektai suformuoja stiprius trikampius, kurie nustato ir veikia atskirų sričių politiką. Lygiai taip pat yra ir užsienio politikos srityje, kur dominuojančią ir įtakingą koaliciją sudaro gynybos užsakymų rangovai, aukštųjų technologijų bendrovės, kitos įmonės ir mokslo ekspertai<sup>40</sup>. Ši asmenų grupė ir vadinama JAV užsienio politikos aparatu. Apskritai būtent ši interesų koalicija ir pateikia pagrindą sprendimams Amerikos užsienio politikos srityje, o visi dabartinių laikų prezidentai, bent jau buvusieji iki Trumpo, kompetencijos, informacijos ir konsultavimo prasme yra priklausomi nuo šio aparato. Nesuklysimė saky-

<sup>38</sup> O'Reilly, K.P. 2013. A Rogue Doctrine? The Role of Strategic Culture on US Foreign Policy Behavior. *Foreign Affairs Analysis*, 9: pp. 57–77.

<sup>39</sup> Aronica, Valentina, and Indeept Parmar, 125–140.

<sup>40</sup> Adams, Gordon. 1981. *The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting*. New York: Council on Economic Priorities.

dami, kad šis aparatas tiek pat teikia prezidentui nurodymus ar jį kontroliuoja, kiek ir prezidentas jį.

Viena iš svarbiausių užduočių, kurias atlieka užsienio politikos aparatas (bent jau esantis oficialioje valdžioje), yra Kongreso pavedimu rengiama ketverių metų gynybos apžvalga, kurioje apibrėžiami JAV kariniai iššūkiai ir politika ateinantiems ketveriems metams. Trumpo kadencija prasidėjo tuo metu, kai galiojo laikotarpio iki 2018 m. apžvalga, kurią buvo parengęs tuometinis Obamai dirbęs personalas. Apžvalgoje buvo suformuotas kontekstas kitai apžvalgai, kuri dabar vadinama Nacionaline gynybos strategija ir kurią 2018 m. parengė daugiausia profesionalūs tarnautojai. Ši užsienio politikos aparato parengta apžvalga, arba strategija, ir yra prezidento veiksmų, kurie iš esmės atitinka ankstesniųjų apžvalgų nuostatas, gairės.

Taigi, prezidento įgaliojimus užsienio politikos srityje apriboja arba suvaržo biurokratinės arba institucinės jėgos.

## 2. Amerikos užsienio politikos principai, strategija ir taktika iki Trumpo

Kitas dalykas, kuris suvaržo Amerikos prezidento iniciatyvą užsienio politikos srityje, yra didžioji strategija, arba įsipareigojimai, kuriuos laikui bėgant buvo priėmę ankstesni prezidentai, Kongresas ir užsienio politikos aparatas. Trumpas tapo prezidentu tuo metu, kai vyravo principai, strategija ir taktika, neabejotinai siekianti Antrojo pasaulinio karo pabaigą.

„Life Magazine“ įkūrėjas Henry Luce 1941 m. savo žurnale paskelbė garsųjį teiginį, kad XX a. yra „Amerikos šimtmetis“<sup>41</sup>. Šis teiginys buvo įvairiai interpretuojamas, tačiau pagrindinė jo esmė buvo ta, kad jis skelbė, jog Amerika bus dominuojanti pasaulio jėga. Nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos faktiškai taip ir buvo, tačiau kas lėmė tą dominavimą, o šimtmetį pavertė Amerikos šimtmečiu? Norint suprasti JAV užsienio politiką, reikia į ją pažvelgti iš trijų lygių – principų, strategijos ir taktikos – perspektyvos.

### 2.1. Principai

Nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos Amerikos užsienio politikos pagrindas yra keli principai, kurie laikui bėgant daugiausia išliko nepakitę. Jei darysime

<sup>41</sup> Luce, Henry. February 17, 1941. „The American Century,“ *Life Magazine*, pp. 61–64.

tokią pat prielaidą kaip realistai – kad kiekviena valstybė veikia savo interesų naudai, tuomet galima teigti, kad būtent veikti savo interesų naudai ir yra JAV užsienio politikos pagrindiniai principai<sup>42</sup>. Kaip matysime toliau, tie principai dažnai atlieka dvejopą funkciją – būna principų užtikrinimo strategijos arba taktikos. Vadinas, kai kuriais atvejais tie principai tuo pačiu metu yra ir strategija.

Pirmasis principas – įsipareigojimas liberaliai pasaulio tvarkai. Liberalia tvarka galima pavadinti politinę filosofiją, už kurią turėtume būti dėkingi britų politikos filosofui Johnui Locke'ui ir kuri reiškia pagarbą demokratinėms teisėms, valdžios galių apribojimą ir pritarimą nuosavybės teisėms<sup>43</sup>. Šiam principui galima būtų priskirti ir įsipareigojimą kapitalistinei pasaulio tvarkai, kurioje laisva rinka laikoma pageidautina ekonominės veiklos forma, vyriausybei suteikiant apskritai labai nedidelį vaidmenį. Jei iki XX a. 8-ojo arba 9-ojo dešimtmečio dviejų filosofijų apie rinkos kapitalizmą derinys reišktė, kad yra leidžiama egzistuoti gerovės valstybės politikoms, tai nuo 9-ojo dešimtmečio pereita į neoliberalizmą ir pasukta labiau rinkos fundamentalizmo ideologijos link<sup>44</sup>.

Paramos rinkos kapitalizmui svarba JAV užsienio politikai reišktė keletą dalykų. Pirma, JAV apskritai rėmė Vakarų demokratines vertybes ir visame pasaulyje buvo komunizmo bei kitų nedemokratiščių vertybių arba režimų priešininkė. Antra, tai reišktė, kad JAV apskritai remia laisvą prekybą ir atvirą ekonomiką. Praktiškai tai pavirto į paramą laisvos prekybos sutartims, kaip antai NAFTA Šiaurės Amerikoje, bei daugiašalėms institucijoms, pavyzdžiui, Pasaulio prekybos organizacijai, ir kartu reišktė, kad JAV remia tas šalis ir judėjimus, kuriuos ji laiko demokratiškais.

Antroji pagrindinė vertybė, kuri taip pat yra susijusi su pirmąja, yra anti-kunizmas. Galima būtų sakyti, kad šis principas išaugo iš pirmojo – remti demokratiją, tačiau jis yra atskira pagrindinė vertybė. Nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos iki Sovietų Sąjungos žlugimo 1991 m. Šaltojo karo politiką diktavo JAV. Šios vertybės nustojo veikti tiek, kiek yra susijusios su tuo, jog JAV buvo laikoma laisvo pasaulio lydere arba tuo pačiu metu – ir pasaulio policininke, jei kalbėsime apie siekį įgyvendinti demokratines normas. Laikotarpiu, kai Šaltasis karas buvo pasiekęs aukščiausią tašką, antikunizmas, kaip lemiantis principas, reišktė, jog tarptautinių santykių prasme pasaulį galima apibūdinti kaip dviejų polių pasaulį, kuriame atitinkamas įtakos sritis buvo pasidalijusios JAV ir SSRS.

<sup>42</sup> Mogenthau, Hans J. 2006. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill.; Ikenberry, G. Johnson. 2018. „The American Liberal Order: From Creation to Crisis.“ In *U.S. Foreign Policy*, Michael Cox & Douglas Stokes, eds. New York: Oxford University Press, pp.359-368.

<sup>43</sup> Weisband, Edward. 1973. *The Ideology of American Foreign Policy: A paradigm of Lockean Liberalism*. Thousand Oaks, CA: Sage.

<sup>44</sup> Plant, Raymond. 2009. *The Neo-Liberal State*. New York: Oxford University Press.

Žlugus SSRS, neilgai buvo atsiradęs vieno polio pasaulis, prie kurio vairo stojo JAV<sup>45</sup>. Tai buvo momentas, kai Fukuyama paskelbė apie istorijos pabaigą ir vakarietišku vertybių triumfą<sup>46</sup>. Tačiau kaip pažymėjo Heringas ir Brandsas, tas vieno polio pasaulio momentas išnyko<sup>47</sup>. Huntingtono ir Barberio teigimu, jį pakeitė „civilizacijų susidūrimas“, kuris, galimas dalykas, nustatė JAV prieš arabų ar kitus pasaulius<sup>48</sup>. Esmė yra ta, kad nors JAV iki šiol tebėra laikoma Vakarų demokratinio pasaulio lydere (pirmuoju pasauliu, jei kalbėsime Šaltojo karo laikų kalba), kurios priešas – terorizmas, o pati JAV dabar laiko, jog yra vakarietišku vertybių gynėja nuo terorizmo.

Trečiuoju JAV principu buvo karinio ir branduolinio pranašumo palaikymas visų kitų pasaulio valstybių atžvilgiu. Šaltojo karo esmė iš dalies ir buvo tokio pranašumo palaikymas. Karinio pranašumo idėja – užtikrinti, kad JAV galėtų įgyvendinti demokratinės kapitalistinio pasaulio normas, būti lydere Vakarams, priešintis komunizmui ir SSRS. Kad galėtų būti laisvo pasaulio lydere ir kontroliuoti priklausančią dalį dviejų polių pasaulyje, jai reikėjo turėti šį pranašumą.

Galiausiai dominavimas arba ekonominis pranašumas buvo ketvirtasis principas. Nors jį galima būtų susieti su pirmuoju – remti liberalų kapitalizmą, tačiau šiuo atveju idėja yra ta, kad JAV norėjo išsilaikyti kaip pasaulyje dominuojanti ekonominė galia. Paulas Kennedy'is tvirtina, kad karinėms supervalstybėms, kaip antai JAV, iš dalies reikia turėti stiprią ekonomiką savo imperiniams siekiams remti, tačiau tai, kad Amerika yra dominuojanti ir didžiausia pasaulyje ekonominė galia, kartu buvo ir pasididžiavimo objektas, ir būdas paveikti tarptautinius santykius ir daryti jiems įtaką<sup>49</sup>. Jos turtai ir dydis suteikė galimybę JAV valiutai tapti dominuojančia pasaulio valiuta daugelyje finansų rinkos funkcijų, daryti įtaką prekybos sutartims ir per bankus ar kitas įstaigas veikti pasaulio ekonomikos politikas.

Šiuos principus – paramą demokratiniam kapitalizmui, priešinimąsi komunizmui ir terorizmui bei karinį ir ekonominį pranašumą – nuo 1946 m. iki Trumpo administracijos laikų (dėl ko galima ginčytis) palaikė abi partijos ir jie buvo išlaikyti keliuose strateginėse politikose.

<sup>45</sup>Herring, George C. 2008. *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776*. New York: Oxford University Press.

<sup>46</sup>Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.

<sup>47</sup>Herring; Brands, Hal. 2016. *Making the Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

<sup>48</sup>Huntington, Samuel P. 2011. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.; Barber, Benjamin R. 1996. *Jihad vs. McWorld: Terrorism's Challenge to Democracy*. New York: Ballantine Books.

<sup>49</sup>Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Vintage.

## 2.2. Strategija

Paulas Kennedy'is įrodinėjo, kad supervalstybėms, kurios nori išlaikyti savo hegemoniją, reikia turėti ir ekonominių, ir karinių išteklių<sup>50</sup>. Plačios įtakos sferos imperijai kartu reikia ir didelių karinių pajėgų savo tikslams ar interesams įgyvendinti, tačiau tiems kariniams tikslams palaikyti reikalingi ir ekonominiai ištekliai. Norint turėti galią ar įtaką tarptautiniuose reikaluose, reikia šių abiejų jėgų junginio. Išplėtojus Kennedy'žio samprotavimus, pasiūlytas jėgų, kurios didžiosioms valstybėms yra reikalingos siekiant išlaikyti savo įtaką, apibūdinimas. Be to, Nye atskirai išskiria ir apibūdina kietąją ir minkštąją galią. Kietoji galia – tai grasinimai, pavyzdžiui, kariniais veiksmais, skirtais paremti užsienio politikos tikslus, o minkštoji galia – gebėjimas nustatyti politinę darbotvarkę taip, kad būtų galima pačiam modeliuoti kitų prioritetus. Tinkamiausias šios minkštosios galios pavyzdys yra diplomatija<sup>51</sup>.

Meadas papildomai išskiria keturias Amerikos galios rūšis: karinę, ekonominę, maloniają (kultūra) ir vadovaujamąją<sup>52</sup>. Toks detalizavimas geriau paaiškina būdus, kuriais JAV pasitelkė įvairiausias priemones savo vertybėms įgyvendinti. Nors būtų galima ginčytis dėl to, kaip tiksliai apibrėžti ar kritiškai išnagrinėti tuos Amerikos galios būdus, klausimų dėl to, kad JAV užsienio politikoje matyti kelios strategijos, nekyla. Pirmoji strategija buvo (konvencinio) karinio ir branduolinio pranašumo strategija. Per visą Šaltojo karo laikotarpį ir vėliau tikslas visuomet buvo tas pats – išlaikyti pakankamą karinę galią komunistui atgrasinti, apginti laisvą pasaulį arba demokratiją, kariauti du karus, atgrasinti nuo branduolinio karo arba vadovauti kovai kare su terorizmu. Šiuo metu JAV karinis biudžetas yra didžiausias pasaulyje ir lenkia kitų pagal dydį septynių valstybių karinius biudžetus kartu sudėjus<sup>53</sup>. Karinis pranašumas yra ir strateginė priemonė, ir kartu – tikslas arba principas.

Antroji strategija buvo diplomatinė strategija. Diplomatinė strategija yra platesnė sąvoka nei paprasčiausias ambasadų įsteigimas; ji reiškia derybas dėl sutarčių ir aljansų, kurie dažnai būna daugiašaliai. Ji kuria tarptautinės prekybos ir ginčų sprendimų taisykles. Diplomatinė strategija reiškia Amerikos minkštosios galios naudojimą sukurti pasaulį, kuris būtų palankus JAV interesams, įskaitant demokratines ir laisvos rinkos vertybes. Diplomatinė strategija reiškia kitų įtikinimą daryti tai, ko nori Amerika, pasiekiant susitarimus šaliai apsaugoti. Diplomatinės re-

<sup>50</sup> Ten pat.

<sup>51</sup> Kaufman, Joyce P. 2017. *A Concise History of U.S. Foreign Policy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. pp 190

<sup>52</sup> Ten pat, 191; Mead, Walter Russell. 2004. *Power, Terror, Peace, and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York: Alfred A. Knopf.

<sup>53</sup> Paul Peterson Foundation. May 7, 2018. „U.S. Defense Spending Compared to Other Countries.“

zultatas yra tokie aljansai kaip NATO, SEATO ir tarptautinės organizacijos, pavyzdžiui, Pasaulio prekybos organizacija. Diplomacija garantavo koalicijas, kurios valdant George'o H. W. Busho administracijai buvo reikalingos JAV išvaduoti Kuveitą nuo Irako, tarpininkauti pasiekiant Kemp Deivido susitarimą Jimmy Carterio kadencijos metu ir atverti kelią JAV ir Kinijos santykiams Nixono laikais.

Trečioji strateginė priemonė yra ekonomika. JAV turėjo didžiausią pasaulyje ekonomiką ir ta jos tikroji didybė užtikrino JAV galią visame pasaulyje. Amerikietiškas kapitalizmas kartu su diplomatiniais įgūdžiais laisvos prekybos ir kitų ekonominių sutarčių sudarymo srityje sumodeliavo pasaulį, kuriame dominavo Amerika. Gali būti, kad JAV užsienio prekybos balansas su kiekviena valstybe ir nebuvo teigiamas, tačiau, apskritai paėmus, po Antrojo pasaulinio karo susiformavusi pasaulinė tvarka ekonomikos srityje buvo palanki JAV, ir pavertė ją labiausiai klestinčia valstybe visoje planetoje. Ekonominis pranašumas, panašiai kaip ir karinė galia, yra strateginė priemonė ir kartu – tikslas arba principas.

Galiausiai svarbiu dalyku JAV užsienio politikos interesams galima laikyti ir kultūrinės vertybes. Galimas dalykas, kad kultūrinės vertybės yra pats svarbiausias JAV eksportas. Holivudas, televizija ir Amerikos popkultūra charakterizuoja Ameriką ir yra primetama likusiam pasauliui. Tai nustato siekį matyti ir apibūdinti pasaulį per jos dominavimą.

Paėmus kartu visas keturias strategines galios priemones, jas būtų galima laikyti doktrina „Pirmiausia – Amerika“, nors doktrinos „Pirmiausia – Amerika“ apibūdinimas ir tų strategijų naudojimas įvairių JAV prezidentų laikais skyrėsi. Galima būtų teigti, kad JAV interesams remti kai kurie iš jų norėjo labiau akcentuoti karines, o ne diplomatinės priemones, arba labiau pasikliauti ekonomine galia. Tokio skirtingo požiūrio pavyzdžiais galėtų būti karinės intervencijos (karinių pajėgų įvedimas į Afganistaną po rugsėjo vienuoliktosios įvykių George'o Busho laikais), diplomacija (Irano branduolinis susitarimas Baracko Obamos kadencijos metu) ir embargas (embargas Kubai kelių prezidentų kadencijų laikotarpiu).

### **2.3. Taktika**

Tačiau JAV užsienio politiką būtina nagrinėti ir trečiuoju – taktiniu lygmeniu. Taktika reiškia keturių skirtingų galių panaudojimo būdus. Pavyzdžiui, kaip JAV siektų savo interesų pasinaudodama šiomis galiomis ne vien trumpalaikės, bet ilgalaikės perspektyvos prasme. Yra buvusi ir steitis-



tinė užsienio politika – ji rėmėsi aljansų su konkrečiomis valstybėmis, o ne su konkrečiais režimais ar lyderiais kūrimu. JAV interesai būdavo geriausiai išsaugojami užmezgant santykius su strategiškai svarbiomis šalimis, dažnai neatsižvelgiant, kas joms vadovauja. Galiausiai JAV siektų pasinaudoti bendra pasauline įtaka per dvišales ir daugiašales sutartis bei aljansus ir įgyvendindama savo platesnę strategiją išlaikyti JAV pranašumą pasaulyje, ji bendradarbiautų ir su kai kuriomis kitomis šalimis.

Taktine prasme, JAV savo interesų siektų taikydama keturių rūšių galios panaudojimo taktiką, kuri buvo intervencionistinė, dažnai – daugiašalė (nors ne visada, o kartais veidavo savarankiškai), pasinaudodama tarptautinėmis institucijomis ir organizacijomis, kurios padėtų užsitikrinti pagrindinius interesus. Šiuo taktiniu lygmeniu būtų galima pastebėti didžiausius skirtumus tarp prezidentų, kuriuos rodo skirtingi interesų lygiai ir darbo su kitomis šalimis arba institucijomis, siekiant konkrečiau apibrėžtų JAV interesų, arba tų interesų, pagal kuriuos Amerikos saugumas buvo laikomas susijusiu su didesnės pasaulio bendruomenės saugumu, įgūdžiai. Tačiau netgi taktiniu lygmeniu tarp JAV prezidentų buvo daugiau bendrumų nei skirtumų.

Apskritai paėmus, pagrindiniai principai, strateginės galios ir taktika nustatė „Pirmiausia – Amerika“ tipo užsienio politiką, kurią JAV užsienio politikos aparatas išlaikė visų prezidentų laikais, pradedant nuo XX a. penktojo dešimtmečio. Taip kiekvienas prezidentas paliko savo atspaudą užsienio politikoje arba ją pakeitė siekdamas pritaikyti prie kintančių aplinkybių pasaulyje, kaip antai komunizmo žlugimo, išaugusio terorizmo arba Kinijos ir Azijos, kaip svarbių ekonominių žaidėjų, iškilimo. Tačiau apskritai paėmus, nė vienas po Antrojo pasaulinio karo buvęs prezidentas neatmetė tų pagrindinių tikslų ar principų, kuriais remiantis ir yra formuojama JAV užsienio politikos strategija.

### 3. Amerikos užsienio politika Trumpo kadencijos metu

Kalbant apie platesnę pastarojo meto JAV užsienio politikos modelį, reikia pasakyti, kad Trumpo kadencija pasižymi ir tęstinumu, ir vientisumu stoka. Daug jo pozicijų atitinka pagrindinę respublikonų partijos politikos kryptį<sup>54</sup>. Trumpas, kaip ir anksčiau buvę prezidentai, savo kadenciją pradėjo išreiškdamas tam tikras politines nuomones, tačiau rezultatai jų užtikrinimo

<sup>54</sup> Abrams, Elliott. 2019. „Trump versus the Government: Can America Get Its Story Straight?“ *Foreign Affairs*. Sausis–vasaris, 129–137.; Ruiz, Juan Tovar. 2018. „La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, repuras y continuidades.“ *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 120 pp. 259–283.

prasme yra nevienareikšmiški. Be to, nepaisant šokio tokio įspūdžio, kad jis demonstruoja radikalų atsitraukimą nuo praeities, jo padaryti pokyčiai yra mažesni, negu kad dažnai vaizduojama.

Jokių abejonių nėra dėl to, kad jis yra įtikėjęs pagrindiniais Amerikos principais dėl ekonominio ir karinio pranašumo, tačiau daug labiau abejonių kelia tai, kiek jis yra įsipareigojęs remti liberalias demokratines vertybes, koks yra jo įsipareigojimas kovoti su terorizmu, bent jau tiek ir iki tol, kol jis tiesiogiai vėl nepalietė Jungtinių Amerikos Valstijų<sup>55</sup>. Strateginiu ir taktiniu lygmeniu Trumpo užsienio politika netgi dar labiau skiriasi, tačiau ta vieta, kurioje jo politika yra, rodo didžiausią atsitraukimą nuo užsienio politikos formavimo principų. Trumpas vis dažniau demonstruoja asmeninę nuostatą, rodančią, kad yra nepaisoma tradicinių užsienio politikos vykdymo kanalų bei elementų.

Trumpo sprendimų priėmimas užsienio politikos klausimais daug kuo panašus į bendrą politikos vykdymo modelį, kuris yra būdingas visai jo administracijai – padrikas ir neorganizuotas<sup>56</sup>. Šalia kitų pranešimų spaudoje Woodwardas, Wolfas ir panorėjęs likti nežinomu Trumpo administracijos vyresnysis pareigūnas Trumpo Baltuosius rūmus apibūdina kaip itin neorganizuotą ir nedisciplinotą įstaigą<sup>57</sup>. Taigi susidaro padėtis be išeities, kai prezidentas atsisako perskaityti kasdienius žvalgybos ir kitus pranešimus kariniais ir užsienio reikalų klausimais<sup>58</sup>. Jis nepaisė patarimų daugeliu atvejų, pavyzdžiui, pareiškė pagarbą Šiaurės Korėjos armijos karininkams, kai buvo patarta šitaip nedaryti, arba elgėsi priešingai patarimui dėl Irano branduolinio susitarimo nutraukimo, arba dėl karinių pajėgų išvedimo iš Sirijos ir Afganistano<sup>59</sup>.

Trumpas atsisakė vadovautis žvalgybos informacija arba ja tikėti, pavyzdžiui, dėl Rusijos kišimosi į 2016 m. rinkimus arba dėl to, kad Saudo Arabija prisidėjo prie Jamalo Khashoggi nužudymo. Jis netgi nekreipia dėmesio į

<sup>55</sup> Diamond, Larry. 2019. „Democracy Demotion: How the Freedom Agenda Fell Apart.“ *Foreign Affairs* (July/August), located at <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-06-11/democracy-demotion> (paskutinė prieiga prie svetainės 2019 m. rugsėjo 10 d.).

<sup>56</sup> Ruiz, Nelles, Roland. 2019. Trumps Außenpolitik: Das Ende der Brechstange. *Spiegel Online*. Located at <https://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-und-seine-aussenpolitik-groessenwahn-und-ahnungslosigkeit-kommentar-a-1267286.html> (May 15) (Site last visited on September 7, 2019); Diploweb.com 2019. La politique étrangère de Donald Trump marque-t-elle -vraiment- une rupture ? *La Revue géopolitique*. Located at <https://www.diploweb.com/La-politique-etrangere-de-Donald-Trump-marque-t-elle-vraiment-une-rupture.html> (October 28) (paskutinė prieiga prie svetainės 2019 m. rugsėjo 7 d.).

<sup>57</sup> Woodward, Bob. 2018. *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Schuster.; Wolff, Michael. 2018. *Fire and Fury: Inside the Trump White House*. New York: Henry Holt and Company.; Anonymous. September 5, 2018. „I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration.“ *The New York Times*. Located at <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html> (paskutinė prieiga prie svetainės 2018 m. gruodžio 26 d.).

<sup>58</sup> Woodward.

<sup>59</sup> Ten pat.

įrodymus apie pasaulinį atšilimą ir klimato kaitą<sup>60</sup>. Kartais Trumpas užimdavo atmetimo poziciją ir nekreipdavo dėmesio į faktus ir rekomendacijas, kurias pateikdavo jo personalas ir užsienio politikos aparatas, arba demonstruodavo netikrumą dėl savo pozicijos, palikdamas aplinkinius taip ir nesupratusius, kokia jo pozicija arba kas jam patarinėja<sup>61</sup>. Kai kuriais atvejais jis nuėjo taip toli, kad vertė manyti, jog jo nuostatas užsienio politikos srityje diktuoja asmeninis priešiškusimas imigrantams ir musulmonams – nuostatas, kurias jis ne kartą yra išreiškęs kaip kandidatas ir kaip prezidentas<sup>62</sup>. Kiti įrodinėjo, kad jo artimiausi patarėjai yra konservatyviosios pakraipos žurnalistai ir kad jo sprendimus užsienio politikos srityje lemia jo pastangos patikti savo pagrindiniams rėmėjams<sup>63</sup>.

Aiškus pavyzdys, kai jis nepaisė užsienio politikos aparato patarimo, gali būti Baltųjų rūmų personalo keitimas. Iš pradžių valstybės sekretoriumi Trumpas pasirinko Rexą Tillersoną, gynybos sekretoriumi – Jimą Mattisą, CŽV direktoriumi – Mike'ą Pompeo, patarėju nacionalinio saugumo klausimais – Michaelį Flynną, o prezidento administracijos vadovu – Reince'ą Priebusą. Po kelių mėnesių Flynnas buvo atleistas dėl teisinių problemų, o jį pakeitė generolas H. R. McMasteris, Tillersoną pakeitė Pompeo, o Priebusą pakeistas generolu Johnu Kelly'iu. CŽV vadovu vietoj Pompeo buvo paskirta Gina Haspel. Tie pakeitimai vertė manyti, kad Pompeo, Mattis, Kelly'io ir McMasterio (pastarieji trys yra generolai) paskyrimas reiškia, jog Trumpas eina labiau į karinius dalykus orientuotos užsienio politikos kryptimi. Tačiau konfliktai su minėtais asmenimis baigėsi tuo, kad neliko Kelly'io, McMasterio ir galiausiai Mattis, kurie dėl konfliktų su prezidentu atsistatydino arba buvo pašalinti.

Vienas iš tokių konfliktų arba atvejų, kai Trumpas nekreipė dėmesio į savo personalo patarimus, buvo 2018 m. gruodis, kai nepaisydamas gynybos sekretoriaus Mattis prieštaravimo (ir nepasitaręs su JAV sąjungininkais) paskelbė, kad atitraukia visas karines pajėgas iš Sirijos ir tuo pačiu metu reikšmingai sumažina kariuomenės personalo skaičių Afganistane. Atsakydamas į tai, Mattis parašė atsistatydinimo pareiškimą nurodydamas, kad nesutampa jo ir prezidento pažiūros<sup>64</sup>. Iš pradžių buvo sutarta dėl dviejų mėnesių pereinamojo

<sup>60</sup> Greenberg, Jon. 2018. „Donald Trump falsely says he never denied Russian meddling.“ Polifct.com, located at <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2018/feb/19/donald-trump/donald-trump-falsely-denies-he-denied-russian-meddl/> (site last visited on September 10, 2019).

<sup>61</sup> Woodward.

<sup>62</sup> Trump, Donald. June 16, 2015. „Donald Trump's Presidential Announcement Speech.“

<sup>63</sup> Associated Press, December 20, 2018. „Trump Bows to Conservative Backlash Over Border Wall Funding.“

<sup>64</sup> Mattis, James. December 20, 2018. „Resignation Letter to the President of the United States.“

laikotarpio, tačiau netrukus prezidentas priverstė jį beveik iš karto pasitraukti. Kartu su Mattis'o atsitraukimu arba atleidimu protestuodamas atsistatydino ir specialusis pasiuntinys kovos prieš ISIS koalicijai Brettas McGurkas. Mattis'o atvejis yra vertas išanalizuoti pavyzdys, kaip Trumpo administracijos sprendimų užsienio politikos klausimais priėmimo procesas skiriasi nuo proceso, buvusio valdant jo pirmtakams. Faktiškai atrodo, kad Trumpo administracijoje pagrindinis prieštaravimas yra tas, kad neaišku, kas kontroliuoja užsienio politiką – tradicinis aparatas ar pats Trumpas.

Prieštaravimas dėl to, kaip vykdoma užsienio politika, išsilieja į prieštaravimus dėl to, kas tiksliai buvo nuspręsta, įskaitant pritarimą kai kuriems pagrindiniams principams. Pavyzdžiui, nėra visiškai aišku, ar pats Trumpas yra įsipareigojęs Busho ir Obamos kovos su terorizmu politikoms. Jo pareiškimas dėl karinių pajėgų atitraukimo iš Sirijos motyvuojant tuo, kad ISIS jau nugalėta, verčia manyti, kad Trumpas arba tiki, kad karas su terorizmu laimėtas ir nebeverta ilgiau kovoti, arba kad šį tikslą išstūmė kiti tikslai.

Būdamas kandidatu, 2016 m. balandžio mėn. savo pirmojoje kalboje užsienio politikos klausimais Trumpas pareiškė: „Mano užsienio politikoje Amerikos žmonių ir Amerikos saugumo interesai visuomet bus keliami aukščiau visko.“<sup>65</sup> Detalizuodamas jis įvardijo penkias silpnąsias dabartinės JAV politikos valdant Obamai vietas. Pirma, jo manymu, silpna JAV ekonomika susilpnino JAV karinę galią. Kaip silpnos ekonomikos požymius jis nurodė prekybos deficitą su visu pasauliu ir su atskiromis šalimis. Jis norėjo tą deficitą sumažinti ir paversti jį pertekliumi. Antra, jis tvirtino, kad JAV sąjungininkai nemoka savo dalies kariniams aljansams ir konkrečiai nurodė NATO šalis, kur tik keturios iš 28 šalių gynybos reikalams skyrė ne mažiau kaip du procentus savo šalies BVP. Jis norėjo iš pagrindų pakeisti padėtį dėl šios neteisingos JAV tenkančios naštos. Trečia, jis tvirtino, kad mūsų draugai negali pasikliauti JAV laikydami Ameriką šalimi, kuri derasi dėl nenaudingų susitarimų, pavyzdžiui, dėl Irano branduolinio susitarimo. Jo manymu, šis susitarimas išdavė Izraelį ir pažemino JAV tarptautinėje aplinkoje. Ketvirta, jis tvirtino, kad JAV priešininkai jos jau nebeberbia, primindamas, kad Kubos lyderis nepasitiko Obamos tada, kai šis apsilankė Kuboje. Galiausiai jis tvirtino, kad JAV nebebuvo aišku, kokie yra jos užsienio politikos tikslai po to, kai baigėsi Šaltasis karas. Kad būtų aišku, JAV reikia parengti planą, kaip sustabdyti radikaliojo islamo plitimą, pertvarkyti ginkluotąsias pajėgas ir ekonomiką bei „parengti užsienio politiką, paremtą Amerikos interesais“. Be to, šioje kalboje Trumpas paragino rasti

<sup>65</sup> Trump, Donald, April 27, 2016. „Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech.“; Lesperance, Wayne F, Jr. 2016. „American Foreign Policy and the 2016 Presidential Election.“ *Society*, 53: 498–502.

bendrą kalbą su Rusija ir Kinija sprendžiant kovos su terorizmu ir migracijos klausimus, taip pat nurodė, kad, iškeliant Amerikos interesus, tarp priemonių bus finansiniai svertai ir ekonominės sankcijos. Galiausiai kaip dar vieną savo užsienio politikos dalį Trumpas išdėstė jau 2015 m., kai paskelbė apie savo kandidatavimą: „Aš pastatysiu didelę sieną; patikėkite manimi, niekas geriau nestato sienų už mane, ir aš jas pastatysiu labai nebrangiai. Aš pastatysiu didelę, didelę sieną ant mūsų pietinės sienos ir priversiu Meksiką už ją sumokėti.“<sup>66</sup> Siena būtų priemonė apsaugoti JAV nuo imigrantų, kurie, pasak jo, naudojami JAV ir sutempia čia nusikaltėlius. Apskritai paėmus, ta kritika bei tikslai ir apibrėžė jo užsienio politikos viziją „Pirmiausia – Amerika“, jei jis būtų išrinktas.

Vienas dalykas, kuris, regis, svarbus Trumpo požiūryje į pasaulį, yra siauresnė nei ankstesnių prezidentų vizija to, kas yra Amerikos interesai. Konkrečiau kalbant, jis priėmė labiau patriotizму, izoliuotumu, vienašališkumu, protekcionizmu ir priešišku imigrantams grindžiamą užsienio politikos traktuotę, nei buvo jo pirmtakų laikais. Daugeliu atvejų Trumpo administracijos užsienio politiką geriausiai apibūdina tai, kad ji yra ne administracijos, o paties Trumpo požiūriai. Prezidentaujant Trumpui, Amerikos užsienio politika yra asmeniška ir nėra institucinių ar organizacinių svarstymų produktas. Be to, Trumpas mėgsta girtis, kaip jis palaiko gerus asmeninius ryšius su Putinu, Xi Jinpingu ir Kim Jong-unu<sup>67</sup>. Trumpui problema yra ne tai, kokie yra JAV santykiai su kitomis šalimis, jam problema yra asmenybės. JAV nacionaliniai interesai yra sutelkti į jo asmeninius ryšius.

Trumpas pritaria dviem – karinio pranašumo ir ekonominio patriotiškumo – principams, tačiau juos, o ypač pastarąjį, taiko kitaip, nei ankstesni prezidentai. Konkrečiai, ekonomiką jis regi ne apskritai paėmus JAV ryšius, o vertindamas dvišalius ryšius pagal kiekvieną šalį atskirai. Praktiškai Trumpas yra verteiva. Pasirodo, kad Trumpas nori laimėti visas derybas ir visuomet, kai kitos šalies prekybos balansas su JAV yra teigiamas, laiko, kad sutartis su ta šalimi yra neteisinga. Atrodo, kad jis mano, jog JAV reikia į kiekvieną šalį eksportuoti daugiau prekių, nei iš jos importuoti.

Trumpo nuomonė apie pasaulį yra viena: jis teigia, kad kitos šalys naudojami JAV. 2018 m. gruodžio 26 d., kalbėdamas JAV karinėms pajėgoms Irake, jis aiškiai pasakė:

Nors amerikiečiai galbūt ir galėtų mūšyje nugalėti teroristų armijas, tačiau kiekviena pasaulio valstybė turi pati sau nuspręsti, kokią ateitį ji nori kurti

<sup>66</sup> Trump, Donald. June 16, 2015. „Donald Trump’s Presidential Announcement Speech.“

<sup>67</sup> Beckwith, Ryan Teague. 2018. „President Trump Says He Has a ‘Very Good Relationship’ With Kim Jong-Un.“ *Time Magazine* (January 11), located at <https://time.com/5100039/donald-trump-kim-jong-un-good-relationship/>. site last visited on September 10, 2019).

savo žmonėms ir ką nori paaugoti dėl savo vaikų. Daugeliu atvejų Amerika visiškai neturėtų kovoti už kiekvieną pasaulio valstybę neatlygintinai. Jei kiti nori, kad mes vestume kovą, jie turi sumokėti tam tikrą kainą, kuri kartais nėra ir kaina pinigais. Taigi, mes nesame pasaulio mulkia. Vyručiai, mes jau nebesame mulkia ir žmonės mūsų jau nebelaiko mulkais, ir aš myliu jus, vyručiai, nes daugelis jūsų pritardami linkčiojate galva. Mus vėl gerbia kaip valstybę. Mes vėl esame gerbiami<sup>68</sup>.

Antra, Trumpas nemėgsta daugiašalių prekybos sutarčių ir pirmenybę teikia vienašalėms<sup>69</sup>. Tai leidžia manyti, kad jis nemato tradicinių ryšių tarp problemų arba to, kaip tarptautinė ekonomika ar politika yra daugiau nei dvišalė, arba kaip daugeliu atvejų sandoris su viena valstybe būna susijęs su kita. Pavyzdžiui, Trumpui nepatinka JAV prekybos deficitas su Pietų Korėja. Tačiau daugelio strategų nuomone, turėti šį prekybos deficitą verta, nes JAV ten laiko savo karines bazines, įskaitant įrenginius, kurie gali daug anksčiau nei, pavyzdžiui, radarai Aliaskoje nustatyti, kad iš Šiaurės Korėjos arba Kinijos buvo paleistos raketos. Tokiu būdu prekybos deficitas panaudojamas kaip atrama JAV kariniam saugumui, kurį užtikrina pažangi perspėjimo sistema.

Tačiau kai kuriais atvejais Trumpas daro ir sąsajas, kaip antai siūlydamas panaikinti kaltinimus „Huawei“ pareigūnui mainais už prekybos lengvatas iš Kinijos<sup>70</sup>. Šis JAV užsienio politikos suasmeninimas atsirado priešingai administracijos patarimui nepolitizuoti ekstradicijos įstatymo. Tačiau jis buvo ir kaip kontrastas sprendimui nedaryti spaudimo Saudo Arabijai dėl Khashogi nužudymo, remiantis tuo, kad su ta šalimi yra svarbūs susitarimai dėl ginklų tiekimo ir ryšiai kovojant su Iranu. Be to, atitraukdamas karines pajėgas iš Sirijos, Trumpas nesugeba pamatyti, kokią įtaką tas atitraukimas turės kurdams, JAV sąjungininkams ir Irano galios bei įtakos stiprinimui regione.

Asmeniškai reguliuodamas santykius su Šiaurės Korėja (KLDK) ir nutraukdamas karines pratybas Trumpas nesugeba pajusti Pietų Korėjos susirūpinimo savo nacionaliniu saugumu, ir kad bet koks susitarimas su KLDK bus susijęs ir su regiono problemomis, kurios paliečia ir Kiniją, ir Japoniją. Ekonomikos srityje, esant Trumpo užsienio politikai, visi ryšiai reiškia žaidimą be

<sup>68</sup> Trump, Donald. December 26, 2018. „Remarks by President Trump to Troops at Al Asad Air Base, Al Anbar Province, Iraq.“

<sup>69</sup> Kinne, Brandon J. 2019. „Trump Is Abandoning Security Cooperation.“ *Foreign Affairs* (January 30). Located at <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-01-30/trump-abandoning-security-cooperation> (si paskutinė prieiga prie svetainės 2019 m. rugsėjo 10 d.).

<sup>70</sup> Kharpal, Arjun. 2019. „Pompeo says the US message on Huawei is clear. Trump's words say otherwise.“ *CNBC* (August 22), located at <https://www.cnbc.com/2019/08/23/huawei-mike-pompeo-appears-to-be-contradicting-president-donald-trump-on-the-chinese-firm.html> (paskutinė prieiga prie svetainės 2019 m. rugsėjo 10 d.).

pralaimėjimų. Kartu Trumpas tikisi, kad visi sandoriai su bet kuria valstybe bus naudingi išimtinai Amerikai. Atrodo, kad jokiai šaliai, įskaitant sąjungi-ninkus, nėra jokių lengvatų.

Taigi Trumpo užsienio politika kaip pagrindinius tikslus ir priemones JAV galiai užtikrinti į pirmą vietą iškelia ekonomiką ir kietąją galią, nors bent jau iki šiol karinių veiksmų reikšmė ir buvo sumenkinta. Trumpas sumenkina ir diplomatijos (minkštosios galios) reikšmę ir, regis, nesupranta apie kultūri-nių vertybių, kaip taktinių priemonių, galią. Netgi žiūrint plačiau atrodo, kad Trumpas nėra suinteresuotas propaguoti visame pasaulyje liberalias demokra-tines vertybes ir palaikyti dabartinę laisvą rinką, atviras ekonomines pasauli-nės prekybos sienas, nebent tai būtų išimtinai naudinga Amerikai. Taigi, nors ekonominis ir karinis pranašumas yra vertybės arba interesai, kurie bendri tiek Trumpui, tiek ir jo pirmtakams, kiti interesai atrodo esantys nebereikalingi.

Trumpo kryptis paprasčiausiai yra diplomatijos ar kokios nors kitos minkštosios galios formos nenaudojimas tada, kai reikia remti JAV interesus. Kai visi kiti suskirstomi į draugus ir priešus, toks požiūris yra grindžiamas gąsdinimu, asmeniškai grasinant kitiems lyderiams. Be to, Trumpas nesuin-teresuotas remti žmogaus teises bei demokratiją ir, atrodo, kad jam patinka autokratiški lyderiai. Jo užsienio politika yra asmeninė, pavyzdžiui, su Šiaurės Korėjos lyderiu Kim Jong-unu, o ne steitistinė. Sudarant sandorį, pirmenybę jis teikia tradicinėms verslo derybų teorijoms, kurios akcentuoja asmenišku-mą. Ir kaip daugelis verslo sandorių, taktine prasme, jie yra daugiašaliai ir ne-būtinai padedantys formuoti ilgalaikius ryšius. Tačiau nepaisant to, kad Trum-pas neakcentuoja minkštųjų galių, JAV ir toliau sugeba valdyti savo autoritetą, o jos pačios bei jos prezidentų veiksmai visam pasauliui siunčia kultūrinius signalus ir pranešimus.

Ką visa tai reiškia JAV užsienio politikai? Trumpas savo atspaudą jau pa-liko. Jo iniciatyva JAV pasitraukė iš Paryžiaus susitarimo, Irano branduolinio susitarimo, Ramiojo vandenyno šalių partnerystės susitarimo ir JT Žmogaus teisių tarybos. Panašu, kad per likusį Trumpo kadencijos laikotarpį pamatysime JAV pasitraukimą ar mažiau aktyvų dalyvavimą kituose daugiašalių susita-rimų aljansuose. Antra, tai, kad Trumpas atmeta minkštąją galią, diplomatiją ir žmogaus teises, kaip neseniai dokumentuose užfiksavo tokios grupės kaip „Freedom House“, prilygsta demokratiinių normų erozijai ir sudaro tam są-lygas visame pasaulyje<sup>71</sup>. Trečia, jo dvišalių ekonominių santykių principas ir toliau kels prekybos karus ir ekonomines sankcijas tarp JAV ir jos partnerių. Ketvirta, jo dvišalių santykių principas, trumpalaikė perspektyva, „nugalėtojas

<sup>71</sup> Freedom House. 2018. „Freedom in the World 2018 Democracy in Crisis.“

gauna viską“ principas mes iššūkį pagrindinei pasaulio tvarkai, kurią Jungtinės Amerikos Valstijos kūrė per paskutiniuosius 70 metų. Galimas dalykas, kad tai buvo pasaulio tvarka, kuri jau žlunga dėl daugelio kitų priežasčių, tačiau Trumpo užsienio politika beveik nepadeda ilginiui sukurti plataus masto pasaulinę tvarką, kuri būtų palanki Amerikos ilgalaikiams interesams arba suformuotų Amerikos interesams palankius aljansus. Pasitraukimas iš tokio didelio skaičiaus daugiašalių susitarimų atveria vakuumą, kurį gali užpildyti kitos šalys, pavyzdžiui, Kinija. Amerika buvo galinga todėl, kad buvo žaidėja; ji visuomet dalyvaudavo žaidime, o ne pasiimdavo savo kamuoliuką bei lazda ir iškeliaudavo namo.

Be to, svarbiausią vietą Trumpo užsienio politikoje užėmė jo antiimigracinė ir antimusulmoniška retorika. Draudimui įvažiuoti į šalį musulmonams, kurių jis įvedė netrukus po to, kai pradėjo eiti prezidento pareigas, galiausiai pritarė JAV Aukščiausiasis teismas byloje *Trumpas prieš Havajus* po to, kai jį peržiūrėjo ir atsižvelgdamas į žemesnės instancijos teismų sprendimus, susilpnino<sup>72</sup>. Be to, Trumpas siekė nubauti vadinamuosius imigrantų prieglobsčio miestus, kurie atsisako bendradarbiauti su nacionaliniu saugumu, tačiau teismai daugelį jo politikų panaikino. Tačiau, siekiant sustiprinti pasienio saugumą, įvestos kitos priemonės, kurios paveikia imigraciją ir žmonių galimybę prašytis prieglobsčio Amerikoje.

Galiosiausiai jo užsienio politika daro didelį poveikį vidaus politikai. 2018 m. pabaigoje pradėtas prekybos ir muitų karas su Kinija yra naujo siekio daryti poveikį JAV žemės ūkiui ir kitiems sektoriams, pavyzdžiui, automobilių pramonei tiek, kiek JAV nebegali parduoti sojos pupelių, o dėl kai kurių medžiagų kainų darosi sunkiau įsigyti komplektuojamąsias dalis automobiliams<sup>73</sup>. Volstrytas ir investuotojai irgi neigiamai sureagavo į besitęsiančius prekybos karus, kurie, kaip paaiškėjo, turi poveikį JAV ekonomikai. Be to, paaiškėjo, kad reikalingumas imtis spręsti imigracijos klausimą ir pastatyti sieną JAV ir Meksikos pasienyje yra problema, kuri respublikonams kainavo daugumą JAV Atstovų rūmuose ir kuri pagreitino dalies vyriausybės atsistatydinimą 2018 m. pabaigoje.

<sup>72</sup> *Trump v. Hawaii*. 2018. 138 S. Ct. 923.

<sup>73</sup> Bartash, Jeffrey. 2019. „Escalation in U.S.-China trade war threatens global economy, poses Trump reelection risk.“ *Market Watch* (August 24), located at <https://www.marketwatch.com/story/escalation-in-us-china-trade-war-threatens-global-economy-poses-trump-reelection-risk-2019-08-23> (paskutinė prieiga prie svetainės 2019 m. rugsėjo 10 d.).



## Išvada

Po beveik trejų kadencijos metų Trumpas paliko savo ryškų atspaudą JAV užsienio politikoje. Nors atrodo, kad Trumpas remia kai kuriuos pagrindinius JAV užsienio politikos principus, tačiau atskiras jų dalis atmetė, o tų, kuriems pritaria, atveju vykdo tokią strategiją ir taktiką, kuri kenkia tiems principams, kuriems jis pritaria. Trumpo užsienio politiką geriausiai galima charakterizuoti kaip turinčią aiškų asmeninį stilių, kuriam būdingas patriotiškumas, dvišalių santykių principas ir izoliuotumas, tačiau ir nuolatinis karas su JAV pagrindiniu valstybės aparatu. Tokios asmeniškios užsienio politikos vertybės susikirto su konstituciniais, biurokratiniais ir strateginiais jo požiūriu į užsienio politiką suvaržymais, todėl didelių atsitraukimų nuo ankstesnės linijos buvo nedaug, o tik keliais atvejais. Be to, nuo to laiko, kai tapo prezidentu, Trumpas nėra aiškiai išdėstęs pagrindinės užsienio politikos iniciatyvos, o vietoj to imasi daug iniciatyvų, kurios tik papildo šiame straipsnyje aprašytą nenuoseklų asmens požiūrį.

Tačiau pripažįstant tai, kas jau buvo išdėstyta, reikia pasakyti, kad daug Trumpo principų, strategijų ir taktikos nėra labai nutolę nuo pastarojo meto Amerikos užsienio politikos tradicijų. Didesnė problema – užsienio politikos formavimas ir vykdymas jam einant prezidento pareigas, kai valstybės aparatas dažniausiai būna pajėgus asmeniškai izoliuoti blogiausius Trumpo instinktus, nepaisant to, kad Trumpas neretai nekreipia dėmesio į to aparato patarimus. Įpusėjęs pirmajai kadencijai, trumpas sulaukia vis daugiau jo užsienio politikos kurso patikrinimų, nei būdavo per pirmuosius dvejus metus. Demokratų partijai perėmus Atstovų rūmų kontrolę, šalia biudžeto suvaržymų imta labiau prižiūrėti ir jo veiklą. Pasirodo, kad ir respublikonų kontroliuojamas Senatas nėra prezidentui itin palankus politikos Saudo Arabijoje ir Sirijoje klausimais. Gali būti, kad ir šiam organui mažiau norėsis būti prezidento šalininku, nei juo buvo per pirmuosius dvejus metus, ypač kai artėja 2020 m. rinkimai ir kai paaiškėja, kad Trumpas respublikonams yra kliuvinys. Be to, neaišku, kaip prezidentą paveiks specialiojo patarėjo vykdomas tyrimas ir kaip Trumpo JAV užsienio politikos atžvilgiu suveiks tie veiksniai, kurie, kaip matyti, stabdo JAV arba pasaulio ekonomiką ir atitolina JAV nuo jos sąjungininkų. Kita vertus, Mattis'o ir Kelly'io pasitraukimas paliko atvirą klausimą, kokie aukšto lygio pareigūnai gali kontroliuoti Trumpo asmenišką stilių. Apskritai paėmus, atsakyti galima paprastai: požymių, jog Trumpo asmeniškios užsienio politikos įtaka bus stiprinama, nėra; priešingai, jos nenuoseklumas ir nauji instituciniai patikrinimai verčia manyti, kad prezidentas bus vis labiau varžomas daryti tai, kas jam leidžiama asmeniškai.

Galiausiai gali būti, kad nepriklausomai nuo to, kokie ateityje atsirastų ilgalaikiai užsienio politikos pokyčiai, jie bus ne tiek dėl paties Trumpo, kiek dėl pokyčių, kurie jau kurį laiką formuojasi pasaulio politikoje<sup>74</sup>. Tai dar kartą verčia manyti, kad Trumpo užsienio politika yra ne apgalvota į priekį, o labiau reaktyvus pobūdžio.

*2018 m. gruodžio mėn.*

---

<sup>74</sup> Cohen, Eliot A. 2019. "America's Long Goodbye: The Real Crisis of the Trump Era." *Foreign Affairs*. January/February, 138-146.