MEDNARODNI ODNOSI IN JAVNOST

VLADO BENKO

Vlado Benko je zaslužni profesor Univerze v Ljubljani in redni profesor mednarodnih odnosov na Fakulteti za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 61000 Ljubljana.

Uvod

Ko so ameriškega predsednika konec prve svetovne vojne vprašali, če bo načrt, ki ga je pripravil za Društvo narodov tudi deloval, je na kratko odgovoril: "Če ne bo deloval, je treba doseči, da bo deloval" (Salvemini 1954, 10-11).

Tega voluntarističnega optimizma glavnega ustvarjalca nove mednarodne organizacije, ki naj bi uresničila kolektivno varnost v univerzalnem institucionalnem okviru, praksa Društva narodov ni potrdila. O tem priča podatek, da je bilo od 37 pomembnejših mednarodnih sporov v obdobju od leta 1920 do 1937 samo 14 predanih v obravnavo in razrešitev Društva narodov, vendar jih je leto bolj ali manj uspešno razrešilo samo šest (Flemming 1961, I.50).

Ob tem se velja vprašati, kaj je narekovalo takšen optimizem predsednika Wilsona in čemu je pripisati, da se je pokazal kot neupravičen.

Ustanovitveni akt Društva narodov spada med druge akte versajske mirovne pogodbe, kar pomeni, da se neposredno veže na stanje ob koncu prve svetovne vojne, ko so zmagale sile antante. Kot je po eni strani izražal politično voljo teh držav, da to stanje ohranjajo v okviru mirovnih pogodb in sistema kolektivne varnosti, tako je po drugi strani tudi dopuščal možnosti mirnih sprememb v tem istem sistemu. V tem smislu je presegal pomen in težo mirovnih pogodb, kajti – kot je dejal predstavnik Južne Afrike Smuts – "mirovna pogodba lahko pade v pozabo, toda Pakt bo ostal. Mora uspeti in bo uspel, ker ni druge poti za rešitev prihodnosti civilizacije" (Schwarzenberger 1961, 342-343).

Na takšnem prepričanju je bil utemeljen tudi Wilsonov odnos do nove mednarodne organizacije. Veroval je, da bo ob katastrofalnih posledicah prve svetovne vojne in ob spoznanju o nedeljivosti miru osveščeni človeški razum zmožen preseči klasično politiko moči v vseh njenih različicah ter na "harmoniji interesov" (E.B. Haas, 1963) zasnovati drugačen mednarodni red, v katerem bo "skupnost moči" nadrejena partikularnim interesom držav.

Temeljna ideja Wilsona, na kateri je bil grajen sistem kolektivne varnosti v okviru Društva narodov, je bila v postavki, da imajo vse države enak interes za mir in mednarodno varnost. Nanjo se je vezala druga, ne manj pomembna ideja, in sicer, da bo ob pomanjkanju politične volje držav za uresničevanje mednarod-

nega miru in varnosti **javno mnenje v svetu** tisti dejavnik, ki bo prisilil kršitelje miru k drugačnemu vedenju (G. Schwarzenberger, istotam).

Obe postavki sta se izkazali kot neutemeljeni, ker nista upoštevali politične realnosti.

Konec druge svetovne vojne in v obdobju zaostrovanja mednarodnih odnosov s pojavom blokovske polarizacije in hladne vojne, je A. Einstein izrazil globoko skepso o poti, na kateri se je znašlo človeštvo z besedami, "potreben je nov način razmišljanja, če hoče človeštvo preživeti" (D.F. Flemming, istotam II-705). Njemu so se pridružili številni drugi znanstveniki, obračajoč se na vlade in javno mnenje širom sveta, naloge, ki naj bi jih v tem smislu prevzela znanost o mednarodnih odnosih, pa je na kratko opredelil K. Deutsch, namreč, "da so mednarodni odnosi območje človeške dejavnosti, koder se soodvisnost srečuje z neodgovarjajočo kontrolo. Uvod v študij mednarodnih odnosov v naši dobi je v uvod v znanje in znanost kako naj človeštvo preživi" (Deutsch 1968, V).

Obstajajo razlogi, da smo v uvodu te razprave navedli besede, ki so jih izrekali državniki in znanstveniki ob koncu dveh največjih morij v zgodovini človeštva. Da se pojavlja znanost o mednarodnih odnosih konec prve svetovne vojne v težnji racionalizirati idealistično pozicijo predsednika Wilsona je eden od razlogov. Dodati velja, da je poskus te racionalizacije videti v sklepih versajske mirovne konference o tem, da je potrebno raziskati diplomatske arhive in iz njih razbrati vzroke za prvo svetovno vojno. Ta sklep se v zgodovini te znanosti navaja kot njen rojstni datum. Tudi zvezo med posledicami druge svetovne vojne in znanostjo o mednarodnih odnosih ni težko najti. Vidimo jo v dejstvu, da se je spričo globalnosti druge svetovne vojne kot emanacije Verlainovega "le monde fini" ta znanost pričela ukvarjati z vsemi vidiki mendarodnih odnosov in da je sprejela izziv, ki ga je ponudil pojav svetovnega trga, svetovnega gospodarstva in svetovne politike.

Nekatera od vprašanj, ki si jih zastavljamo o vsebini, pomenu in posebnostih mednarodnih odnosov, so bila zastavljena že v oddaljeni preteklosti in sicer od takrat, ko so posamezne družbe prestopile prag razredne stratifikacije in ko so se znotraj njih pojavile skupine, ki so mobilizirale dotlej razpršene in neusklajene napore zoper zunanja ogrožanja v državni organizaciji, katere bistveni znak, pomemben tako ko gre za posredne – diplomatsko-politične, kot tudi neposredne mednarodne odnose, je bila njena teritorializacija. Kakšni so bili in kakšni bi morali biti odnosi kake državne skupnosti do njenega okolja, kako voditi uspešno zunanjo politiko, katere dejavnike velja upoštevati, ko gre za vojno ali mir, čemu je pripisati stabilnost ali pa spremembe v mednarodni skupnosti in nenazadnje, kaj govori v prid ohranjevanja identititete narodov in držav po eni strani, po drugi pa njihovega stapljanja v širšo mednarodno družbo ali skupnost, je samo nekaj takšnih vprašanj, na katere so že v preteklosti skušali najti odgovore. Čimbolj so ti odnosi z razvitejšo družbeno delitvijo dela in z razvitejšimi komunikacijami preraščali regionalne okvire, s kapitalistično meščansko in njenim nadaljevanjem, industrijsko revolucijo, kolonialno ekspanzijo, z vzpostavitvijo svetovnega trga in z internacionalističnimi gibanji 19. stoletja pa dobili dejansko univerzalen značaj, tembolj so ta vprašanja hkrati s problemi notranjega družbenega razvoja, postajala usoden del eksistence slehernega posameznika, naroda in držav. Če so v zametkih razmišljanj o mednarodnem pojavu posvečali posebno pozornost moralnim načelom ali pa filozofskim vprašanjem o tem, kako naj države delujejo navzven ali pa so razglabljali v abstraktno-etičnih kategorijah, je vendar moč že sorazmerno zgodaj ugotoviti težnjo po empiričnem raziskovanju zakonitosti, ki določajo ravnanja držav. Rastoča institucionalizacija med-narodnih odnosov je vsekakor vzpodbudila smer za ugotavljanje načel, na podlagi katerih naj bi bila zgrajena uspešna politična akcija.

Dvoje tez izpostavljamo z namenom, da z zgodovinsko-genetičnega vidika razgrnemo evolucijo razmišljanj o mednarodnih odnosih. Tezi sta naslednji:

a) ta razmišljanja odsevajo razumevanje stanj v mednarodni skupnosti oziroma so v funkciji zgodovinske situacije in

b) stopnja doseženih znanj odseva razvitost odnosov v tej skupnosti.

Predpostavljamo, da bo utemeljevanje navedenih tez lažje, če vanj vgradimo troje vidikov pristopov, namenjenih pojasnjevanju in razumevanju mednarodnega pojava, in sicer:

a) kakšna je podoba oziroma percepcija sveta, s katero se lotevajo razmišljanj o mednarodnih odnosih,

b) katere so analitične enote, ki jih v takšni podobi namenjamo pozornost in

c) kakšen spoznavni interes spremlja ta razmišljanja?

Tako je v obdobju antike podoba sveta omejena na posamezne regione – indijsko, mezopotamsko, kitajsko, grško itd. mednarodno skupnost, optika posameznih piscev je bila objektivno omejena s faktorjem geografske oddaljenosti in s tem tudi možnostmi interakcij med posameznimi deli tedanjega sveta. V določeni meri je mogoče izpostaviti pisca Polibija z anticipacijo v znanost o mednarodnih odnosih vnešene temeljne kategorije, to je pojava so-odvisnosti, kajti v procesih na območju Sredozemskega morja je videl prepletenost in medsebojno pogojevanje, stvari, tako je zapisal, v Egiptu in Grčiji, vplivajo na stvari v Rimu. Spričo skromnih možnosti interakcij na neposredni ravni in izpostavljenosti institucionaliziranih mednarodnih odnosov v tem obdobju, je razumljivo, da je bila država v ospredju analize, kar je zlasti razvidno tudi v interesih, ki so vodili raziskave o mednarodnih odnosih. Kot primer zanje navajamo indijskega Kautiljo, ki si je namenil odkrivati tista vodila za zunanjepolitično prakso na območju indijskega subsistema, ki bi njegovemu vladarju omogočila doseči zaželene rezultate. Teorem ravnotežja moči in sile, tehnika snovanja koalicij in protikoalcij itn., so bili dosežki, ki Kautiljo uvrščajo v plejado piscev, ki zagovarjajo realistični pristop do mednarodnega pojava. Tudi za grškega Tukidida je značilna preokupacija s problemom ravnotežja – večno spopadanje med Atenami in Sparto je vsekako dalo vzpodbudo v to smer obrnjenemu spoznavnemu interesu – globlji prodor v tematiko mednarodnih odnosov pa je temu piscu uspeval v iskanju ekonomskih vzrokov peloponeških vojn.

Če je npr. grški mikrokozmos mestnih državic spričo njihove geografske bližine in s tem relativno odprtih možnosti za komunikacije in interakcije razvil sorazmerno bogato politično in diplomatsko prakso in s tem tudi vzpodbudil razmišljanja o mednarodnih odnosih, to ne velja za rimski imperij. Čeprav unvierzalen, je rimski mednarodni sistem predvsem primer ali poskus svetovne vlade, ne pa tudi mednarodne skupnosti. Zanj je bila ena od temeljnih karakteristik mišljenje o suvereni oblasti, ki je osredotočena v eni točki, podpirata pa jo centralizirana administracija in vojaška moč. Za razliko med takšno podobo sveta, utelešene v rimskem imperiju, pa je bila mednarodna skupnost v fevdalnem družbenoekonomskem in političnem sistemu drugačna. Zanjo je značilna razpršenost oblasti in moči na vertikalni liniji, kar je vplivalo tudi na razporeditev moči na vodoravni črti. Površno gledano bi se zdelo, da imamo opraviti z izredno diverzificiranim, celo multipolarnim sistemom, v katerem obstajajo številna središča politične, vojaške in ekonomske moči. Ta vtis pa je varljiv in netočen, kajti prava podoba te skupnosti razodeva anarhičnost, odsotnost mednarodnih institucij in institutov, ki bi imeli nalogo urejevati in usmerjati mednarodne odnose. V anarhičnosti fevdalnih jurisdikcij in "razpršene" suverenosti so dominirali elementi urejevanja odnosov med državami, oprti na moč in uporabo sredstev prisile ("bellum omnium contra omnes").

Taka opredelitev stanja in podobe mednarodne skupnosti je najbolj razvidna iz tekstov Hobbesa, vendar se s kasnim srednjim vekom že pričenjajo prebijati zgodnji koncepti suverenosti ("rex est imperator in regno suo") kot znamenja drugačnega pristopa do države kot mednarodnega dejavnika, nadalje njene izpostavitve kot osrednje analitične enote v raziskovanju mednarodnega pojava z Machiavellijevim "državnim interesom", pa z vnovično uvedbo teorema ravnotežja s strani istega pisca, ki je z njim poskušal pojasnjevati odnose med italijanskimi državicami, s poudarkom na instrumentalizaciji teorije v prid vodenju prakse.

Medtem ko so Hobbes, Helvetius, Holbach in drugi pisci zanikali možnosti, da bi se anarhično stanje v mednarodnih odnosih spremenilo npr. z "družbenim kontraktom" po zgledu urejevanja notranjih družbenih odnosov, pa je reakcijo na omenjeno stanje spričo odsotnosti pravnih in političnih mehanizmov za urejevanje mednarodne skupnosti, videti v piscih, tako Leibnitza, W. Penna, abbe de Saint Pierra, Rousseauja, Kanta, Benthama itd., ki so z nekaterimi različnimi odtenki, vsekakor pa iz istih izhodišč, nadaljevali delo, ki so ga že pred westfalskim kongresom 1648 pričeli Erazem Rotterdamski na črti humanističnega pacifizma in zoževanja pravice na vojno, Th. Moore, E. Crucé in drugi. Prevladujoča usmeritev v njihovih traktatih je bila **utopičnost**. Menili so, da je možno spreminjati in spremeniti obstoječo mednarodno realnost in to tako, da bi politično prakso podredili politični teoriji kot normi. To vsekakor manj velja za H. Grotiusa in druge mednarodne pravnike, ki so sprejemali stališče, da je bistvena črta mednarodnih odnosov v njihovi anarhičnosti, vendar pa so bili realnostim bližji od zagovornikov utopičnih projektov, ker so poudarjali vidik "solidarnosti" med državami, s čimer so merili na to, da rastoča soodvisnost ostri relativizacijo suverenosti, ali natančneje, ob vztrajanju na pravicah držav je potrebno izpostaviti tudi njihove dolžnosti, s čimer so se približali pojmu človeštva kot "pravne skupnosti", pa tudi pojmu t.i. paralelne koeksistence. Jasno pa je, da se v Grotiusovi kategoriji solidarnosti pojavlja **interes** kot podlaga zanjo.

Za obdobje renesanse, zgodnjega novega veka in absolutizma je, kar zadeva razmišljanj o mednarodnih odnosih, poudariti naslednje:

a) Če naj bi – z veliko mero previdnosti in pridržkov – posamezne, bolj ali manj domišljene projekte (svetovni mir s pomočjo svetovne vlade v verziji Cruce in Sullyja, "večni mir" kot proizvod nekakšnega Društva narodov, ki ga je predlagal Saint Pierre, Kantov projekt o večnem miru, Benthamov načrt o univerzalnem in večnem miru, ki je bržkone najpomembnejši od vsega kar so napisali t.i. utilitaristi, predvsem spričo tega, da je videl motiv za ustvaritev miru v interesu) opredelili kot "teorije" ali vsaj kot njihove zametke, bi ne glede na to, da so opredeljeni kot utopični, vendarle mogli zanje reči, da izražajo vsaj poskuse za dialog med teorijo in prakso.

b) Za večino teh tekstov velja, da so usmerjeni k uresničevanju miru. S tem se tudi postavlja vprašanje, kakšna sicer naj bi bila funkcija teorije mednarodnih odnosov, o čemer bo govor kasneje.

c) O razlikah med posameznimi projekti je mogoče govoriti, ko gre za sredstva, ki naj bi jih uporabili v prid uresničevanja in zagotovitve miru. Tako izstopajo teoretiki federalizma – abbe de Saint Pierre, Sully, Saint Simon, Penn in Kant, med njimi zlasti W. Penn s projekcijo ustvaritve mednarodne organizacije, ki suvereno razrešuje konflikte med državami, pa je v zvezi s to zamislijo tudi izčrpno obdelal procedure in modalitete, ki naj bi bile uporabljene za ta cilj.

Čeprav nekateri zagovorniki ustvaritve miru kot trajnejšega stanja v mednarodni skupnosti niso svojih pogledov posredovali v konstruktih, ki so odsevali ne samo globoko zavzetost za ustvaritev miru, marveč tudi razmeroma visoko osmislitev etično-filozofskega, pa tudi pravnega in političnega pristopa do nje, je njihove na-

stope upoštevati zlasti spričo odmevnosti, ki so jo sprožili v tedaj še šibki artikulaciji javnosti. Gre za razprave o vprašanjih kako dosegati mir, npr. po poti zavzemanja za uveljavitev "utilitaristične koncepcije morale", nadalje s solidarnostjo, izraženo v pravnih normah, s prejetjem stališč t.i. integralnega pacifizma in ne nazadnje z ustvarjenim napredkom (B. Constant, Condorcet, Saint Simon, Comte, Proudhon). Ideje, ki so jih posredovali v različnih tekstih, so postale takorekoč neizčrpen vir kontroverz, ki so časovno potekale skoraj tja do konca 19. stoletja.

Na "robu" teh razprav, ki so posegale v sam srž problematike mednarodnih odnosov, to je v vprašanje miru in vojne, pa so globoke spremembe v strukturi mednarodne skupnosti 19. stoletja, ki so jih povzročile posledice industrijske in prometno-tehnološke revolucije, že uvedle problematiko, izhajajočo iz nastajanja in razvoja svetovnega ekonomskega trga, svetovne trgovine in mednarodnih ekonomskih odnosov. Če smo zapisali besedo "na robu", je razlog v tem, da so razprave Humeja, Smitha in Ricarda sicer predstavljale odmik od obravnave klasičnih tem mednarodnih odnosov kot npr. ravnotežja moči, varnosti, vloge mednarodnega prava itn., hkrati pa že predstavljale izhodišča za realnejšo obravnavo mednarodnih odnosov, ki jo vidimo v pojavu soodvisnosti, utemeljene v nastanku in dinamiki svetovnega trga. Na ravni kritike meščanske politične ekonomije s teksti K. Marxa in F. Engelsa, predvsem pa z njuno tezo, da je mednarodno politiko šteti za izraz razrednih interesov, se podoba globokih miselnih premikov tako ko gre za "podobo sveta" oziroma mednarodne skupnosti, kot tudi za analitično enoto, ki je v ospredju pozornosti, izražene v spoznavnem interesu, dopolnjuje. Srečujemo se torej z novim obdobjem v razvoju mednarodnih odnosov in – v zvezi s tem – tudi razmišljanjih o njih. Država sicer ostaja osrednja analitična enota, primat zunanje politike še neokrnjen in razumevanje mednarodnih odnosov podvrženo dejavniku moči kot potencialu za uresničevanje interesov, vendar postaja ta analitična enota v vse večji meri izpostavljena faktorju konteksta, ki iz evropocentristične optike prehaja v "svetovno politiko" in "svetovno konstelacijo" (Willms 1972, 25-26).

Mednarodni odnosi v sodobni mednarodni skupnosti

Vprašanje mednarodnih odnosov, njihovih začetkov in razvoja, oblik in vsebine ter mesta, ki ga imajo v razvoju družbe, je v bistvu vprašanje medsebojne odvisnosti v družbenih procesih oblikovanih in na teritorialnem obeležju zasnovanih globalnih družb in njihovih strukturnih elementov, ki se nasproti svojemu okolju obnašajo ekskluzivno ali natančneje, teritorij, ki ga zasedajo oziroma posedujejo, s prebivalstvom na njem in oblastjo nad njim predstavlja avtonomno politično entiteto v odnosih do drugih, na istih elementih delujočih entitet (Benko 1987, 9). To, navidez samoumevno, celo banalno ugotovitev o povezanosti razvoja mednarodnih odnosov z razvojem medsebojne odvisnosti, je po našem mnenju potrebno izraziti eksplicitno, ker lahko raziskovanje razvoja in strukture medsebojne odvisnosti bistveno pripomore k razumevanju razvoja in strukture mednarodnih odnosov tako v danem obdobju, kot v procesih kontinuitete in diskontinuitete nasploh.

V ***Uvodu v kritiko politične ekonomije*** je K. Marx zapisal, "da je buržoazna družba najbolj razvita in najbolj raznovrstna zgodovinska organizacija produkcije. Kategorije, ki izražajo njene odnose, razumevanje njene razčlenjenosti, zato hkrati omogočajo vpogled v razčlenjenost in produkcijske odnose vseh propadlih družbenih oblik, ki je na njihovih razvalinah in elementih zrasla in katerih še nepremagane ostanke deloma zdaj vleče s seboj, deloma pa so se goli nastavki razvili v izoblikovane

pomene itd. Anatomija človeka je ključ za razumevanje anatomije opice..." (Marx 1857/1968, 39).

Če bi te Marxove besede uporabili za raziskovanje razvoja mednarodne skupnosti do stopnje, ki jo je dosegla danes, potem je v "času kot prostoru za razvoj 'meščanska kapitalistična revolucija' izhodiščna točka slehernega nadaljnjega razvoja, pa tudi razvoja sodobne mednarodne skupnosti, hkrati pa tudi ključ za razumevanje razčlenjenosti mednarodnih skupnosti iz predhodnih obdobij, to je iz predkapitalističnih formacij, ki se kot take pojavljajo kot predzgodovina. Zaradi nizke stopnje proizvajalnih sil, delitve dela in notranjih komunikacij, prevladujoče kmetijske proizvodnje, zemljiškolastninskega značaja kapitala, majhne vloge blagovne proizvodnje za življenje teh družb je bila medsebojna povezanost, oziroma medsebojna odvisnost njihovih sestavnih delov bodisi enostranska, bodisi nepomembna, kar se je izražalo tudi navzven. S tem merimo na nerazvitost mednarodnih odnosov, zaprtost posameznih družb v ozke okvire regionov, subkontinentov in kontinentov ter na nestrukturirano mednarodno okolje, kar je značilno za vse predhodne mednarodne skupnosti. Tako moremo o mednarodnih odnosih govoriti le v smislu posrednih institucionaliziranih odnosov, če so to omogočali faktorji geografske in družbeno-funkcionalne bližine, medtem ko je bila navzven obrnjena ekonomska ekspanzija nesistematska, njeni dosežki so bili slučajni dosežki, ki so bili najčešče uporabljeni na licu mesta od osvajalskih vojska, kar pomeni, da so imeli relativno skromne učinke na "domačo" ekonomiko.

S tem ne zanikamo pomena, ki ga imajo ta obdobja za nastanek in razvoj pomembnih političnih in pravnih instrumentov, ki so bili namenjeni urejevanju mednarodnega komuniciranja na posredni ravni. Ti so v določeni meri ostali ohranjeni še danes, kar izpričuje tezo o kontinuiteti mednarodnih odnosov na tej ravni.

Prve postavke za sodobne mednarodne odnose in za sodobno mednarodno skupnost so bile podane s politično emancipacijo od Cerkve in cesarstva, z revolucioniranjem evropskega fevdalnega reda, s prebojem blagovno-denarnega gospodarstva, z utemeljitvijo politične suverenosti iz funkcionalnih potreb po konkretnem uresničevanju razvijajočega se nacionalnega trga in s prvimi oblikami meščanske družbe kot protagonistom kapitalističnega načina proizvodnje. Bistvenega pomena za razumevanje zveze med pojavom moderne države in modernega mednarodnega sistema je sprostitev vseh energij družbe v prid razmahu proizvajalnih sil, povečanja proizvodnje in produktivnosti in politično vodenje teh procesov v državi, ne samo navznoter, marveč tudi navzven. Tako je mednarodni sistem kot svetovni trg vstopil v našo zgodovino.

V tem procesu si je Evropa s svojim dinamičnim zahodnim jedrom zagotovila dominanten položaj v svetu, najprej v prvi fazi kolonialne revolucije, nato pa v 19. stoletju z industrijsko in prometno-tehnološko revolucijo, ko je bila njena ekonomska, tehnološka in komunikacijska premoč nad ostalimi deli sveta uresničena v imperializmu kot konkretni praksi meščanskega svetovnozgodovinskega gledanja (Willms 1972, 51). V tem obdobju so bile zunanje investicije in zunanja trgovina dejanski motor rasti; zunanja trgovina je bila za kapitalistične države nujna, če naj bi ohranjale tempo "domačega" razvoja, zato je bila sistematična in trajna.

Francoska revolucija, ki jo ima Hegel za osrednji dogodek in največji dosežek v človeški zgodovini (Willms 1972, 52) je z velikanskimi koraki, ki jih je napravila meščanska družba v XVIII. in XIX. stoletju, dosegla končno točko meščanske emancipacije in hkrati tudi začetek "dolgega pohoda" politične in nacionalne emancipacije, s tem, ko so bili družbeni odnosi organizirani na podlagi splošnih načel in ko je človek kot edini subjekt družbene resničnosti in sveta postal subjekt prava in države.

In končno: razvoj modernega mednarodnega sistema je obeležen z bistveno prvino mednarodnih odnosov, to je s suverenostjo, utemeljeno v teritoriju.

Družbeni in politični procesi v obdobju 19. stoletja so razvili temeljne strukturne predpostavke za mednarodno skupnost, v kateri živimo danes. V njih so nakazane tudi predpostavke za globalno medsebojno odvisnost. Tako sta obe fazi industrijske revolucije s prevladujočim položajem njenih nosilcev – zahodnoevropskih držav in ZDA – zagotovili reprodukcijo tega položaja na svetovnem trgu tudi za obdobje 20. stoletja. Z rezultati te revolucije in s prometno-tehnološko revolucijo se je kristaliziralo stanje, ki ga danes opredeljujemo kot "razviti industrijski sever" – "nerazviti kmetijski jug", ekspanzija kapitalističnega načina proizvodnje, ki "pred seboj razbija vse kitajske zidove", pa je z njej inherentnim izkoriščanjem razširila razredni boj v mednarodne razsežnosti, ne da bi pri tem mislili zgolj na organizirane oblike zavestnega razrednega boja.

Obstaja hipoteza z izkustveno vsebino, da se je izkoriščevalski razred kot dominantni razred v tem obdobju in v konfrontaciji s proletariatom konstituiral na mednarodni ravni, ne samo kot "razred po sebi", marveč tudi kot "razred za sebe", kar za izkoriščani razred ne moremo trditi (Krippendorf 1975). Odtod tudi nekatere predpostavke "mednarodnega razrednega boja" v obdobju, ki je sledilo, s konfrontacijo dveh antagonističnih družbenoekonomskih sistemov. Z vsemi temi procesi, nadalje z afirmacijo nacionalne ideje, s pojavom mednarodnih vladnih organizacij, z večjim pomenom in vlogo mednarodnega prava in z velikimi spremembami znotraj posameznih družb – prodor množičnih medijev in artikulacija javnega mnenja, politizacija družb itd. – se že v 19. stoletju nakazuje in oblikuje protislovna zgradba mednarodnih odnosov, določenih s tem, da so vanje vključene državno organizirane industrijske družbe z njim podrejeno periferijo, ki jih "tržnokonkurenčni" odnosi in konkurenca v moči žene v konflikte, obenem pa jih povečana geografska bližina in potrebe po usklajevanju njihovih interesov v pluralistični mednarodni skupnosti navajajo k vse višjim stopnjam regulirane in institucionalizirane kooperacije in akomodacije. Gre za obdobje ko ima medsebojna odvisnost podlago v svetovnem trgu.

Spričo tega obstajajo dokazi za vzpostavitev "enačbe" mednarodni odnosi – medsebojna odvisnost in za njeno verfikacijo, kot jih daje sodobna mednarodna skupnost, česar pretekli mednarodni odnosi in stopnje razvoja ne dajejo. V njej se namreč stalno povečuje gostota vsestranskih ekonomskih, prometnih, kulturnih, znanstvenih in drugih stikov, občutno narašča, t.i. ekološka odvisnost med posameznimi globalnimi družbami, uničevalni značaj sodobnega orožja v vse večji meri ogroža njihov obstoj, narašča socioekonomska medsebojna odvisnost in kooperacija itn. V jeziku sistemske analize se z "in-putom" iz okolja v mednarodni sistem in z "out-putom" iz tega sistema zgoščuje medsebojna odvisnost strukturnih elementov v mednarodni skupnosti, kar se izraža v institucionaliziranih kot tudi v neinstitucionaliziranih interakcijah. Sodobna mednarodna skupnost izpričuje – za razliko s predhodnimi mednarodnimi skupnostmi – izredno obilje in bogastvo različnih posebnih oblik konjunktivnih in disjunktivnih procesov interakcije globalnih in drugih družbenih skupin, tako kooperacije, akomodacije, asimilacije, kot tudi kompeticije in konfliktov. Čeprav ne edini, pa je prav to oblilje razlog za sorazmerno neraziskanost teh interakcij v njihovem specifičnem izražanju na območju mednarodnih odnosov (Benko 1987, 9).

Bržkone je visoko stopnjo medsebojne odvisnosti najlaže ugotoviti v mednarodnih ekonomskih odnosih zaradi razvoja svetovne trgovine, v katero je dejansko vpet sleherni subjekt v mednarodni skupnosti. Podobno velja tudi za mednarodne politične odnose, ko se lotevamo njihovega problema z vidika zagotovitve mednarodnega miru in varnosti, saj govorimo o "nedeljivem miru", kar v bistvu pomeni mir

in varnost v medsebojni odvisnosti. Najpomembnejši institucionalizirani izraz tega je obstoj in delovanje Organizacije združenih narodov, vendar se ob njej pojavljajo in uveljavljajo še druge mednarodne organizacije regionalnega ali pa posebnega značaja. Na pravnem območju reguliranja medsebojne odvisnosti v pomenu pravic in dolžnosti slehernega subjekta mednarodnega prava, je ta stopnja razvidna v pojavu kvantitativne unvierzalnosti mednarodnega prava.

V tej mednarodni skupnosti je zlasti v obdobju zadnjih petnajstih let doživela velik vzpon zahteva po zaščiti človekovih pravic.

Razvoj prometne tehnologije je v neslutenem obsegu omogočil pretok informacij, znanja in idej z rezultati, ki jih vidimo v pojavu univerzalnih ideologij in njihovem, še nedavnem spopadanju na mednarodni ravni, kot tudi znotraj posameznih družb.

Če torej strukturo sodobne mednarodne skupnosti in njene konstitutivne elemente – objektivne dejavnike razvoja, subjekte, procese in odnose ter norme – uporabimo kot "ključ" za razumevanje anatomije predhodnih mednarodnih skupnosti, za kar smo uporabili metodo sestopanja, prihajamo do naslednjih sklepov:

a) Sodobna mednarodna skupnost je univerzalna, v njene okvire je zajet ves svet, v katerem živimo. Podlaga te univerzalnosti je svetovni trg, politična artikulacija nedeljivost miru, medtem ko se pravni vidik izraža v kvantitativni in kvalitativni univerzalnosti mednarodnega prava.

V primerjavi z njo so bile predhodne mednarodne skupnosti regionalne narave, interakcije med njimi so bile bolj ali manj nesistematske oziroma sporadične, pogoj zanje je bila geografska bližina.

b) Sodobni mednarodni pojav je globalni pojav. To pomeni, da se v njem povezujejo in združujejo številne razsežnosti z različno valenco, od političnih, ekonomskih, ideoloških, vojaških in tehnoloških, do pravnih, znanstvenih, kulturnih in drugih. In ne samo to: obstaja ozko prežemanje notranje in mednarodnega, njuna dialektika. To prežemanje je razvidno na vseh ravneh institucionaliziranih in neinstitucionaliziranih interakcij, predvsem kooperacije in konfliktov. Eden od dokazov tega prežemanja in medsebojnega povezovanja procesov znotraj posameznih družb in v mednarodni skupnosti je v tem, da zlasti v obdobju po koncu druge svetovne vojne "deluje" sindrom "internalizacije mednarodnih in internacionalizacije notranjih družbenih in političnih konfliktov". Prav tako je mogoče govoriti o vplivanju univerzalnih ideologij na procese znotraj posameznih družb, teženj le-teh, da svoje sheme razvoja projicirajo v mednarodno skupnost itd. Od tod tudi sorazmerno široko politično in organizacijsko zaledje vodenja mednarodnih zadev v posameznih družbah, razvitost procedur in mesto, ki ga ima konsenz v odločanju o njih.

Povezovanje in prepletanje procesov znotraj sfer "notranjega" in mednarodnega, je očitno tudi v večjem deležu – v primerjavi s predhodnimi obdobji – ki ga ima javnost oziroma javno mnenje v vplivanju na zunanjo politiko držav, deloma pa tudi na procese na svetovni ravni.

V primerjavi s sodobno mednarodno skupnostjo mednarodni pojav v preteklosti ni imel globalnega značaja. Interakcije so bile omejene na politično, deloma tudi ekonomsko sfero, zveza mednarodnih odnosov in procesov znotraj posameznih družb je bila rahla, zatorej tudi stopnja politične in organizacijske razvitosti ni bila visoka.

c) Značilnost družbenoekonomske baze sodobne mednarodne skupnosti je v njeni heterogenosti, to je v obstoju držav z različnimi družbenoekonomskimi sistemi (Kitajska, Kuba, Vietnam itd.) in na različnih stopnjah družbenega, posebej ekonomskega razvoja. Za predhodne mednarodne skupnosti ta različnost v glavnem ne velja.

d) V nasprotju s temi oznakami so značilnosti predhodnih mednarodnih skupnosti – predvsem tistih pred prebojem kapitalističnega načina proizvodnje – v nizki

stopnji strukturiranosti, manjšem številu subjektov, prevladujoči razsežnosti interakcij med državami, skromnem "inputu" okolja v mednarodni sistem, skromnem fondu pravnih in političnih mehanizmov itd.

V našem razmisleku končno še zadnja, pomembna razlika med sodobno mednarodno skupnostjo in predhodnimi mednarodnimi skupnostmi. Zanje nikoli, in to kljub neštevilnim vojnam in pustošenjem, ni obstajalo vprašanje preživetja. Zaradi razvoja vojaške tehnologije, ki je držala korak z razvojem proizvajalnih sil in zaradi vse večjih motenj v odnosih med državami, se vprašanje preživetja za sodobno mednarodno skupnost pojavlja kot temeljno vprašanje. Ne nazadnje se vštric s pogubno nevarnostjo uporabe jedrskega orožja pojavlja tudi vprašanje preživetja glede na pustošenja v svetovni ekologiji.

Javnost in zunanja politika

Teorije mednarodnih odnosov in javnost. "Ne da bi hotel predstaviti se kot imperialist z relativno nezrelo znanostjo kot je znanost o mednarodnih odnosih, bi želel poudariti, da bi mogla arhitektonska vloga, kakršno je Aristotel namenil znanosti o polisu, danes pripasti mednarodnim odnosom, kajti ti postajajo v dvajsetem stoletju dejanski pogoj našega življenja" (Hoffman 1960, 4).

Ni tvegano trditi, da iz teh piščevih besed odseva zavest o obstoju svetovne družbe oziroma globalne situacije, ki je nastala in se razvila v obdobjih od meščanske kapitalistične revolucije naprej in ki smo jo uporabili kot referenčno točko za analizo procesov od tedaj do današnjih dni. Tudi če se ponavljamo poudarjamo, da se je iz njenih začetkov gradil svetovni sistem reprodukcije kapitala pod dominantnimi vplivi kapitalističnega načina proizvodnje. Ta proces se je razvijal "v celoti obravnavano v dveh medsebojno simultanih smereh; po eni strani razvoja proizvajalnih sil v **globino**, ki je spodbujal medsebojno prežemanje proizvodnih struktur in s tem tudi večjo ali manjšo uniformnost institucionalne nadgradnje; po drugi strani pa ekspanzijo proizvajalnih sil v **širino**, ki je potegnila v vrtinec svetovnega gospodarstva nekapitalistične dežele, ki so bile v prvem obdobju na periferiji kapitalističnega pro-cesa reprodukcije. Razvoj v globino pa je spodbujal ekspanzijo v širino (in viceversa). Toda ti procesi niso bili niti enostavni niti uniformni glede na obstoj večjih ali manjših razlik v družbenih sistemih, ravni v razvoju, zgodovinskih pogojih itd." (Pirec 1981, XXIX).

Z realnostjo zgodovinskega produkta tega razvoja, to je s premiki od dotlej regionalno atomizirane in evropocentristične mednarodne skupnosti do globalne svetovne družbe, se je slejkoprej soočila znanost. Od opisa do razlage mednarodnega pojava, do avtentične kritike pojavov v preteklosti, zlasti po poti raziskave mednarodnih zgodovinskih sistemov, da bi mogla uspeti v določitvi konstant, se je zlasti v času pred drugo svetovno vojno znašla pred nalogo doseči prognozo procesov in trendov v mednarodnih odnosih, ki je, kot so zapisali "važni preizkusni kamen zrelosti sleherne znanosti" (Flechtheim 1953, 23).

V kakšni zvezi so te ugotovitve s temo pričujočega teksta?

Odgovor na to vprašanje izhaja iz naslednjih izhodišč:

1. Ena od bistvenih zahtev, ki smo jo izrazili o graditvi teorije mednarodnih odnosov v idealnotipični funkciji ugotavljanja dogajanj v mednarodni skupnosti, njihovega pojasnjevanja in kavzalnosti, se je nanašala na postulat, da terja globalizacija družbenih odnosov na mednarodni ravni izpeljavo teoretičnih konsekvenc. Povedano drugače, globalizaciji mora odgovarjati globalna teorija mednarodnih odnosov (Benko 1987, 306).

Znanost o mednarodnih odnosih je na to zahtevo odgovarjala tako z uporabo že razvitih in deloma preizkušenih pristopov, konceptualnih shem in teorij, kot tudi z uvedbo novih in drugačnih konceptov in metodologij.

2. Na ravneh, ki niso vselej istovetne s smotrom proliferacije znanj o mednarodnem pojavu, ki jih posreduje znanost – merimo na sporočila političnih elit in sredstev množičnega komuniciranja, ki jih sprejema občа in pozorna javnost – je odsev globalizacije družbenih, političnih in drugih procesov v mednarodni skupnosti razviden tako v kvantiteti kot kvaliteti sporočil.

Naša naloga je, da v naslednjem raziščemo stik, ki obstaja med temami, s kakršnimi se ukvarja znanost o mednarodnih odnosih in temami, **ki jih kot probleme** sprejema občа in pozorna javnost.

Znanost o mednarodnih odnosih pristopa do problematike mednarodnih odnosov iz dveh razločujočih se in deloma tudi izključujočih smeri, to je smeri "ortodoksnega" oziroma tradicionalnega obravnavanja mednarodnega pojava in s pristopi funkcionalizma, bihejviorizma, komunikacijske teorije itd.

Obstaja dvoje bistvenih razlik med obema smerema. **Prva** razlika izhaja iz stališča ortodoksne smeri, namreč, da ne postavlja samo vprašanja o bistvu mednarodnih odnosov, marveč, da nanje tudi odgovarja, medtem ko funkcionalisti, bihejvioristi in drugi – M. Merle jih uvršča v kategorijo sociоloških koncepcij (Merle 1976, 87) – sicer zastavljajo takšna vprašanja, vendar nanje (še) ne odgovarjajo, ker naj bi do njih prišli z rezultati sistematičnih empiričnih raziskav.

Druga, prav tako bistvena razlika je v konceptualnih in metodoloških izhodiščih. Ortodoksna smer z realistično teorijo kot njenenega poglavitnega reprezentanta uporablja kategorijo moči, ki ji je, za deskripcijo in pojasnjevanje mednarodnega pojava, namenjena vloga "privilegiranega faktorja", medtem ko zagovorniki sociоloških koncepcij uvedbo takšnega faktorja zavračajo z argumentom, da bi to pomenilo uvesti v raziskovanje metafiziko in ideologijo. Še več, medtem ko v ortodoksnem pristopu do mednarodnega pojava vztrajajo – takorekoč od Hobbesa naprej – na dihotomiji notranjega in zunanjega, natančneje razlikovanja med obema sferama, pa takšno razlikovanje bihejvioristi in funkcionalisti odklanjajo. Mednarodne odnose tako kot sleherne družbene odnose je raziskovati "comme des choses" (Durkheim), kot stvari, kar pomeni, da zanje teza o specifičnosti mednarodnih odnosov ne drži.

Zanimivo je vprašanje, če se v javnosti pojavljajo teme in kategorije, ki so sicer predmet razprav v "scientific community", četudi v vulgarizirani, površni in največkrat enostranski podobi.

Osnovni kategorialni aparat, ki je v rabi realistične teorije je umeščen v "triadi", to je v pojmu nacionalnega interesa, moči in ravnotežju moči. Z analizo vsebine in semantično analizo sporočil, ki so namenjena formulaciji in uresničevanju zunanje politike, bi se moglo dokazati, da so te kategorije najčešče uporabljene kot instrumenti za pojasnjevanje in jih kot take tako občа kot pozorna javnost tudi sprejema. Uporaba teh kategorij je znana že iz preteklosti – opozorili smo na Kautiljo, Tukidida in Machiavellija – namenjena pa je tudi raziskovanju in pojasnjevanju sodobnih procesov in dogajanj. Kritiki realistične teorije tej uporabi očitajo, da je v bistvu ekstrapolacija podedovane politične filozofije iz obdobij, ko je bila struktura mednarodne skupnosti in mednarodnih odnosov bistveno drugačna od sedanje, zlasti ko gre za prežemanje procesov med notranjo in zunanjo sfero. Kritična stran omenjenih treh elementov v triadi je razvidna zlasti iz nedoločljivosti pojma nacionalnega interesa, ki je bodisi reduciran na najosnovnejše mednarodno-pravne prvine spoštovanja neodvisnosti, politične integritete, enakopravnosti itd., bodisi tako široko interpretiran, da je praktično neuporaben za namen teorije. Podobno velja tudi za kategorijo moči. Z njo se realistična teorija najočitneje spogleduje s preteklostjo in to predvsem spričo položaja in vloge, ki jo ima v njej vojaška plat uveljavljanja moči. Toda v sodobnih družbenih in političnih odnosih – in ne samo ko gre za sfero mednarodne politike –

je dokazljivo, da se moč (in njeno razumevanje) ne ustavlja na "potencialu za nasilje", marveč, da se njena sodobna interpretacija širi na moč kot proces, moč kot oblast za vodenje, krmiljenje in obvladovanje družbenih procesov in da je weberjansko tolmačenje moči kot sleherne možnosti, da se v procesih znotraj družbe vsili lastno voljo drugim tudi če obstaja nasprotovanje in ne glede na to, kako je ta moč utemeljena, uporabna tudi za območje o katerem je govor (Albrecht in Hummel 1990, 96). Primer sodobne uporabe te kategorije, ki je primernejši za raziskovanje kompleksnih in zapletenih procesov v mednarodni skupnosti, je pristop ameriških znanstvenikov Keohaneja in Nyea, ki to kategorijo "cepita" na dvoje in sicer na razumevanje moči kot "kontrole nad viri" in moči kot "kontrole nad izidi" procesov (Keohane, Nye 1977, 11). Končno tudi kategorija ravnotežja moči, ki naj bi predstavljala izid funkcioniranja na relaciji nacionalni interes-moč, ne odgovarja niti potrebi po ustrezni razlagi časovno in prostorsko določene konstelacije – praksa v mednarodnih odnosih dokazuje, da je obstoj ali pa neobstoj konstelacije podvržen subjektivni presoji – niti interpretaciji procesov v mednarodnih odnosih v smislu zakonitosti tako, da je upravičeno vprašanje, kakršnega je postavil E. Haas, namreč, ali gre za "predpostavko, koncept ali pa propagando" (Haas 1975, 73).

Zato zagovorniki sociooloških koncepcij očitajo realistični teoriji, da "sklepi, do katerih prihaja, niso stvar empiričnega sveta, kot tudi, da so absurdno široki. So nesmiselni bolj, kot pa napačni, pogostoma pa niti niso napačni, marveč nezadovoljivi" (Kaplan 1986, 55-56).

"Značilnosti javnosti so obstoj problema, razpravljanje in oblikovanje kolektivnega mnenja" (Vreg 1980, 75). Po naši sodbi so kategorije iz instrumentarija realistične teorije blizu stališčem, ki se pojavljajo v obči javnosti, ko gre za probleme v mednarodnih odnosih. Naj gre za splošno podobo mednarodnih odnosov, kakršno si ta javnost ustvarja in jo reproducira ali pa za konkreten problem, se v enem kot drugem primeru njeno razumevanje usmerja k nacionalnem interesu, pojavu in uveljavljanju moči itd. v vseh njenih izpeljankah in instrumentih kot so to varnost, snovanje zavezništev, oboroževanje itd. Trdimo, da se ti pojmi utelešajo v empiričnem problemu, ki odpira pot v razpravo, ta razprava pa je izražena v impresijah, intuiciji, sentimentu, poenostavitvah itd. tukaj se znajdemo na točki, kjer se odpirajo vprašanja o sposobnosti te javnosti za avtentično razumevanje javnih zadev, kjer obstaja rigidnost v sodbah in stereotipih, ko je javno mnenje "vselej nekaj let za časom, ko gre za pristop do zunanje politike" (Lippmann 1965, 281).

Medtem ko pojasnjevalna hipoteza realistične šole z nacionalnim interesom, močjo in ravnotežjem moči osredotoča pozornost na državi – "state as a sole actor" (Wolfers) – je ta pozornost v pristopih sociooloških koncepcij razpršena praktično na vse dejavnike v mednarodni skupnosti, tako one, ki imajo kvaliteto subjekta mednarodnega prava kot one, ki jih obravnavajo kot subjekte mednarodne skupnosti (mednarodne nevladne organizacije, transnacionalna gibanja, mednarodna profesionalna združenja itd.) in kot smo že povedali "privilegiranega dejavnika" za pojasnjevanje dogajanj v mednarodnem prostoru ni. Da bi mogli obvladati množico teh dejavnikov in razkrivati interakcije med njimi, kjer "vse vpliva na vse" (P. Sorokin) obstajajo različne poti kot je npr. kvantifikacija, sistemska analiza, zatekanje k uporabi rezultatov, ki so jih dosegle sorodne družbene discipline, pa tudi tiste zunaj območja mednarodnih odnosov in še posebej zoževanje le-teh na posamezne segmente kot so to procesi odločanja, integracijski procesi itd. s predpostavko, da bi rezultati, doseženi na teh segmentih v končni posledici in kumulativno dosegli dograditev globalne teorije mednarodnih odnosov v smislu postulata H. Gützkova "konstruirati majhne otoke teorije, da bi mogli le-ti biti povezani v bolj dokončni

teoretični sistem" (Gützkow 1968, 55-56). Nenazadnje pa navdihuje dobršen del akademske skupnosti, ki se ukvarja z mednarodnimi odnosi pričakovanje, ki ga je za znanstveno raziskovanje na področju družbenih ved izrazil T. Kuhn namreč, da napredek na njem ne poteka kot premočrten, kumulativen proces, marveč kot revolucionaren zlom obstoječe paradigme, ki je nadomeščena z drugo (Kuhn 1988, 187-88).

Ta nekoliko obširnejša, hkrati pa tudi poenostavljena in nepopolna obravnava nekaterih prvin sociooloških koncepcij, je namenjena predvsem ugotovitvi, da zahteva stik z njimi sorazmerno visok intelektualni napor, pa je zavoljo težje dostopnosti pojmovnega aparata in formaliziranja proliferacija v javnost težja. Stik teh prvin z miselnimi tokovi v javnosti je rahel, omejuje se zgolj na strokovno pozorno javnost, medtem ko je vsajenost paradigme države v razumevanjih množic in obče javnosti o sodobnih mednarodnih odnosih obvladujoča, spoznanja o soodvisnosti in množici "novih" dejavnikov v mednarodni skupnosti pa pričujoča v glavnem le v primerih obstoja in delovanja mednarodnih organizacij, ko se z njimi sooča zunanja politika kake države. Ta premik je potrebno pripisati rastoči udeleženosti držav v dejavnostih mednarodnih vladnih organizacij – izpostavljena je vsekakor OZN – ki, kot ugotavljajo, vpliva na formulacijo in uresničevanje zunanje politike tako, da vnaša vanjo korektive v smislu prilagajanja sistemov, ki v teh organizacijah delujejo in mehčanja politik individualnih enot, to je držav (Beloff 1961, 545).

Javnost v procesu zunanje politike. Če je bil naš namen iskati vzporednice med teoretskim osmišljanjem mednarodnega pojava po eni ter deskripcijo in pojasnjevanjem dogajanj v mednarodnem prostoru s strani obče in pozorne javnosti po drugi strani z rezultatom, da je pozornost slednje pretežno obrnjena k formulaciji in vodenju zunanje politike kake države, nam ožja obravnava odnosa med javnostjo in zunanjo politiko to potrjuje.

Obstaja splošno sprejeta teza, da nacionalni politični sistemi – države in njeni strukturni elementi – obstajajo v širšem mednarodnem okolju, ki jih pogojuje in ki nanj tudi odgovarjajo. Prav tako obstaja spoznanje, da mednarodni politični sistemi, države, mednarodne vladne organizacije, transnacionalna gibanja itd. – delujejo pod vplivom razvoja znotraj posameznih individualnih političnih enot. Pristop do zunanje politike sleherne države mora interakcijo med obema sferama upoštevati tako tedaj, ko se pojavlja vprašanje **virov** zunanje politike kot tudi njenih **izidov**.

Praksa mednarodnih odnosov dokazuje, da pretežni del interakcij med subjekti mednarodne skupnosti še vedno izvajajo – na institucionalni in formalni ravni – države in da je teza o obsoletnosti paradigme države kot osrednje točke v procesih znotraj te skupnosti vprašljiva. To pa ne pomeni, da bi bilo možno zanemarjati vlogo "intra-nacionalnih" entitet (Singer 1969, 23) – sindikalnih organizacij, industrijsko-trgovskih asociacij, bančništva, različnih profesionalnih združenj, etničnih, ideoloških in verskih organizacij ter seveda tudi političnih strank – v oblikovanju in vodenju zunanje politike. Spričo ciljev in programov, ki si jih te entitete postavljajo, različnih vlog in različne stopnje organizacije in moči, ki jih posedujejo, obsega kontrole, kakršno nad njimi izvajajo strukture oblasti, je očitno, da so rezultati njihovega poseganja v prostor oblikovanja in uresničevanja zunanje politike različni, kot tudi, da je to poseganje bodisi kontinuirano, bodisi sporadično. Dopustno je domnevati, da zastopanost predstavnikov oziroma članov teh entitet v institucijah zakonodajne in izvršne oblasti kot tudi delež, ki si ga zagotovijo v množičnih medijih krepi njihov položaj v procesih graditve in uresničevanja zunanje politike.

Več vprašanj obstaja o vlogi, ki jo ima javnost v teh procesih. Tako se velja vprašati, ali jo je mogoče upoštevati kot **vira** zunanje politike, ki se pojavlja tedaj, ko

gre za izbor določene strateške opcije in nadalje, če je javnost in njene segmente razumeti tudi kot dejanskega ali pa potencialnega pritiska na tvorce in uresničevalce zunanje politike.

S stališča teorije zunanje politike, natančneje, njenih virov, javnost in javno mnenje ne moreta biti izločena. Spričo prepletenosti notranjih in mednarodnih dogajanj, ki je na najbolj splošni ravni očitna tudi obči javnosti, nadalje mesta, ki ga sredstva množičnega komuniciranja posvečajo zunanjepolitičnim dogajanjem – zlasti v času mednarodnih kriz delež sporočil s tega področja občutno narašča – je razumljivo, da morajo tvorci in izvajalci zunanje politike upoštevati razpoloženje javnosti in njeno splošno usmeritev, kajti to je bistveni del klime, v kateri se dogaja odločanje o zunanji politiki. Ni sporno, da so v ospredju analize determinant zunanje politike človeški in materialni resursi, s katerimi kaka družba, organizirana v državi, razpolaga, da so ti t.i. objektivni faktorji, najčešče tudi številčno in statistično izraženi – število prebivalstva, vojaški kompleks, ekonomska raven itd. – za analizo takorekoč odločujoči. Toda po drugi strani je potrebno upoštevati tudi faktorje, katerih teža je manj očitna od preje navedenih, ki pa mimo njih analiza ne more iti. Gre za t.i. kolektivne vrednote, za samorefleksijo kake nacije, za "images" in stereotipe, ki jih goji nasproti drugim nacijam in seveda tudi za zgodovinski spomin. Da bi mogla obča javnost delovati kot vir za formuliranje in uresničevanje zunanje politike, še posebej tedaj, ko se pojavlja vprašanje strateških obratov v njej, je potrebno več kot površinsko, enostransko, z vsajenimi in venomer reproduciranimi predstavami o "dobrih" in "slabih" kultivirano usposobljenost za soočenje z dogajanji v mednarodni politiki. Ni zanemarljivo opozoriti tudi na delež, ki ga imajo v procesih znotraj kake družbe "inputi" bližnjega, pa tudi bolj oddaljenega okolja, to je mednarodne skupnosti. Semkaj je šteti ne samo vnos neposrednih političnih vplivanj in pritiskov na javno mnenje s strani sistematične propagande prek množičnih medijev, pa tudi drugače, marveč tudi posredne in prefinjene metode penetracije. Te metode so težje razpoznavne – manj "transparentne" kot bi dejali v modernem jeziku – kot tiste, ki jih uporablja metoda propagande, zato pa morajo s t.i. difuzijo vrednost kakega subjekta iz mednarodnega okolja, pa s t.i. demonstracijskim efektom (npr. v obliki populariziranja "American way of life") "mehčati" obstoječe predstave o tem subjektu s posledico psiholoških in drugih obratov, bodisi do zunanje politike lastne države, bodisi do zunanje politike drugih držav (Rosenau 1969, 46). Takšnim vplivom v nemajhni meri podlega **javnost kot množična družba**, tako ko so jo diagnosticirali Ortega y Gasset, Arendtova, Riesman, Mills, Fromm in drugi, ki je dezorientirana vzlic konglomeratu različnih informacij, ki do nje prihajajo, odtrgana od kakršnegakoli avtentičnega razumevanja žgočih, posebej še zunanjepolitičnih zadev. Zakoreninjenost kolektivnih vrednot, predsodkov, vplivanj iz zunanjega okolja itd. ustvarjajo položaj, da stališča, ki prihajajo iz obče javnosti s poenostavljanjimi in posploševanji, niso zadostno struktu-rirana in diferencirana. Opreti se je mogoče na besede H. Kissingerja, ki je dejal, "da imajo Američani močno nagnjenje k izboru tistih interpretacij tekočih trendov v zunanji politiki, ki zahtevajo najmanj napora" (Kissinger 1960, 6).

Za razliko od obče javnosti, ki v pristopu do specifičnega problema v mednarodnih odnosih njegovo težo presoja bolj s stališča nekakšne splošne vrednosti o tekočih mednarodnih dogajanjih ne da bi se poglabljala v "definicijo situacije", pa je pozorna javnost obrnjena prav v to smer, to je, pristopa do analize problema zato, da ugotovi njegovo umeščenost v splošni kontekst kot tudi, da s pomočjo te analize išče solucije nenazadnje tudi v smeri t.i. consensus building procesa.

Spričo tako zarisane podobe obče javnosti in iz nje potekajočega javnega mnenja, bi bilo korektno ugotoviti, če jo je razumeti kot vira, oziroma natančneje determinanto

zunanje politike. Odgovor na to vprašanje je nikalen, še več, sodimo, da je ta **javnost determinirana od zunanje politike**. S to trditvijo pa je potrebno uvesti v razpravo tudi vlogo, ki jo imajo v oblikovanju ter vodenju zunanje politike, kot tudi v vplivanju na javno mnenje t.i. nacionalne elite, posebej tiste, ki jih uvrščajo v kategorijo elit posebnega interesa. Obstajajo že odprta vprašanja – zlasti to velja za ZDA – katere elite zlasti vplivajo na zunanjo politiko, kakšen je vpliv posameznih interesnih skupin znotraj teh elit itd. Toda ko gre za razmerja zunanja politika–javno mnenje ni sporno, da obstajajo t.i. opinion makers, za katere Rosenau trdi, da so to posamezniki, "ki posedujejo takšne pozicije, ki jim omogočajo, da z določeno regularnostjo posredujejo neznanim osebam mnenja o zunanji politiki" (Rosenau 1963, 6). Če so ti "opinion makers" posredniki med vladami in javnostjo, je mogoče sprejeti tudi Almondovo opredelitev, "da tisti, ki mobilizira tvorce javnega mnenja, mobilizira tudi javnost" (Almond 1950, 138).

Razumljivo je – in v praksi tudi potrjeno – stališče, da je s takšno vlogo v procesih zunanje politike situirana obča javnost predmet manipulacij s strani nacionalnega vodstva in elit. Obstajajo številni primeri, kot enega izstopajočih navajamo "mobilizacijo" ameriškega javnega mnenja v prid gradnje civilnih obrambnih zaklonišč, za katero se je vlada ZDA odločila, potem ko je ugotovila(?), da je Sovjetska zveza dosegla sposobnost da v primeru jedrske vojne absorbira t.i. prvi udarec (first strike) in nanj odgovori s protiudarcem (second strike) (Kelman 1965, 280).

Manj odzivna na poteze vlad in vojnoindustrijskega kompleksa je t.i. pozorna javnost, personificirana v imenih kot so Lippmann, Alsop, Matthews, Salisbury v ZDA, Tatija v Franciji, Tingstena na Švedskem itd. Zanjo je, najenostavneje povedano, značilno, da pristopa do analize določene situacije z razmeroma visoko stopnjo znanj o dejstvih, ki so relevantna za zunanjo politiko, tudi tistih, ki izhajajo iz notranjih nematerialnih virov te politike, s selekcijo teh dejstev itd. po eni strani, po drugi strani pa s takšnim razumevanjem stanj v mednarodnih odnosih, ki vključuje tudi poskuse napovedovanj bodočega obnašanja drugih držav in percepcijo karakteristik drugih nacij.

Nekaj elementov za odgovor na vprašanje, če je javnost, posebej občo javnost mogoče obravnavati **kot pritisk** na zunanjo politiko, smo že zapisali, dodajamo pa še naslednje. V zunanji politiki takorekoč sleherne države, še posebej pa tistih, ki so si prisvojile odgovornost za ravnanja na svetovnih ravni, prihaja do položaja, ko je spričo okoliščin iz mednarodnega okolja in znotraj družbe potrebno spremeniti zunanjepolitično strategijo. Medtem ko se vlade posameznih dežel trudijo, da bi mednarodnemu okolju dokazovale, da vodijo zunanjo politiko v skladu s težnjami in pričakovanji njihovega prebivalstva in da so njihove poteze naravnane k tej skladnosti, pa se morajo te iste vlade truditi, da bi prepričale to prebivalstvo o nujnosti strateških sprememb v vodenju zunanje politike. Jasno je, da je v voz takšnega prepričevanja vključeno oblikovanje javnega mnenja s prijemi manipulacije. Tako so v ZDA v obdobju Kennedyjeve administracije, natančneje 1963. leta, pripravljali zasuk nedvomno strateškega pomena, to je, pristop te države k pogajanjem o prepovedi jedrskih poskusov (nuclear test ban). S pismom, s katerim so se akademiki obrnili na profesorje ameriških univerz, namreč, da naj moralno in finančno podprejo gibanje zoper jedrske poskuse, so poskušali vplivati na javno mnenje, da bi sprejelo ta obrat. Da je za tem pismom obstajala sugestija vlade, je bilo razvidno iz nedvoumno zapisane formulacije, da imajo avtorji pisma zagotovilo vlade, da bo imela takšna akcija podporo administracije. V pripravah na ta zasuk izstopa tudi znameniti Kennedyjev govor na American University v Washingtonu 11. 6. 1963, ko se je zavzel za politiko koeksistence s Sovjetsko zvezo.

Razumljivo je – in ankete javnega mnenja to potrjujejo – da je obča javnost močno izpostavljena krizam, do katerih občasno prihaja v mednarodnih odnosih in da se v

takšnih krizah podoba "bad guys" še zaostri. Analize, ki so jih opravili v ZDA pa tudi povedo, da je nekatere spremembe v stališčih obče javnosti do posameznih nacij možno pripisati tudi učinkom "principov kognitivnega ravnotežja", ki ga je v raziskovanje mednarodnih odnosov uvedel Harary (Kelman 1965, 410-411). Omenjeni pisec je menil, da je nekatere izboljšave v podobi Sovjetske zveze, ki jo je obča javnost dotlej gojila, pripisati možno nenaklonjenemu odnosu Američanov do "komunistične" Kitajske, ko so se v kontekstu rastočega antagonizma med obema komunističnima državama pričeli pozitivneje obnašati do Sovjetske zveze.

Karakteristike, ki opredeljujejo občo javnost v njenem odnosu do oblikovanja in vodenja zunanje politike, to je rigidnost, nizka stopnja obveščenosti, poenostavljanje, nerazumevanje bistva problemov itd., še posebej izstopajo, ko so na agendah zunanje politike **pogajanja**. Tako se pojavlja vsaj dvoje vprašanj o tem, kako se bo ta javnost obnašala do izhodišč za pogajanja in do vodenja pogajanj. Ta vprašanja so relevantna spričo tega, da je mogoče vlogo javnega mnenja do pogajanj razumeti **kot ključno**.

Tako Dahl ugotavlja, da se s vplivanjem javnega mnenja na pogajanja pojavlja dilema, in sicer: le če je javno mnenje fluidno in neodločeno, je mogoče odpreti vso pahljačo teoretičnih alternativ; če pa stališča javnega mnenja otrdijo, so alternative izključene. Obstajajo tri temeljne omejitve, in sicer da se javno mnenje nagiblje k enostavnim alternativam, da je trdo ko gre za spremembe in da more biti pogostoma tudi nekonsistentno s svojimi predhodnimi stališči (Dahl 1950, 245). Da se javno mnenje nagiba k enostavnim rešitvam izhaja iz resničnih težav široke in amorfne entitete, kot je to javno mnenje spričo absorbiranja kompleksnih informacij, pa je zavoljo tega komaj mogoče pričakovati, da bo formuliralo nove alternative, marveč se opredeljuje bodisi za bodisi proti že obstoječim alternativam. Možno je tudi, da takšne težave javno mnenje vodijo k težnji iskati nekakšen stik med predloženimi alternativami, natančneje, jih približevati, kar pa more omejevati fleksibilnost pogajalcev za to, da bi predložili nove alternative.

Razumljivo je, da zavoljo teh, poprej navedenih omejitev, ki se s strani javnosti in javnega mnenja pojavljajo tedaj, ko se države pogajajo, nekateri teoretiki, pa tudi praktiki s področja mednarodnih odnosov menijo, da zlasti tedaj, ko gre za pogajanja strateškega pomena, javnost naj ne bi imela vpogleda vanje. Tako je H. Kissinger vodil tajna pogajanja s predstavniki severnovietnamskega režima 1974. v Parizu. Bržčas bi zlasti za države s "svetovnimi interesi in s svetovno odgovornostjo" veljale besede H. Morgenthaua, namreč, "da javno mnenje, četudi ga je strah vojne, nastopa z zahtevo, da njegovi diplomati delujejo kot heroji, ki se tudi za ceno vojne ne umaknejo pred nasprotniki in da jih obsoja kot slabiče in izdajalce, četudi se v prid miru na pol poti umaknejo pred njimi" (Morgenthau 1960, 554).

Vlogo javnosti in javnega mnenja bi mogli torej tudi tedaj, ko je pristopiti k **izidom** zunanjepolitičnih akcij – pogajanja pa so njihov ne najmanj pomemben del – šteti kot relevantno, za razliko od vloge, kakršno ima pri formuliranju zunanje politike.

V tej razpravi nismo posegli v obravnavo vloge, ki jo ima javnost v državi Sloveniji. Smatramo, da bistvenih razlik, ki obstajajo med njo v Sloveniji in zunaj nje – naj gre za občo ali pa pozorno javnost – ni. Spričo geografske majhnosti slovenskega državnega prostora in njegove komunikacijske vpetosti v internacionalne in transnacionalne tokove je razumljivo in dokazljivo, da je pozornost slovenske javnosti do dogajanj v mednarodni skupnosti sorazmerno visoka in odgovarjajoče strukturirana. Tvegamo trditev, da je artikulacija te pozornosti tako na ravni obče kot tudi pozorne javnosti primerljiva tudi z državami, ki so na višji stopnji družbene in politične razvitosti kot Slovenija.

Zaključki

Če je javno mnenje "izrazitev mnenj, stališč in razpoloženja **javnosti** o vprašanjih občega interesa" (Vreg 1960, 22; podčrtal V.B.) potem velja ugotoviti, da je bil stik javnosti bodisi s celoto mednarodnih odnosov bodisi z njihovimi posameznimi, posebnimi in specifičnimi oblikami ter vidiki vse od njihovih zgodnjih začetkov pa tja do zgodovinskih prelomnih procesov v toku 19. stoletja šibak, omejen, predvsem pa neustrezen temu, čemur bi mogli reči artikulacija občega interesa. Tudi če so bila v obravnavi posameznih "izbrancev" (Vreg 1980, 23) v ospredju vprašanja vojne in miru, nacionalnega interesa ali pa norm, ki naj bi urejevale odnose med družbami organiziranimi v državi, so bila ta vprašanja predmet etičnih, moralnih, filozofskih, pravnih in političnih observacij, ki niso "v živo" posegle v eksistenco slehernega posameznika in sleherne nacije, **s čimer bi mogla biti privzdignjena v vprašanja občega interesa**. Tako se ta interes in z njim tudi pojav obče javnosti izrazita šele z mogočnimi premiki v družbeni strukturi posameznih držav kot tudi strukturi celotne, ves svet obsegajoče mednarodne skupnosti, od meščanske kapitalistične in njenih nadaljevanj, industrijske, prometnotehnološke in znanstveno-tehnične revolucije 19. in 20. stoletja. Tem premikom smo v tej razpravi tudi sledili in poskušali vanje vtkati najprej sporadične, nato pa kontinuirane odzive javnosti nanje.

Menili smo, da je smiselno soočiti odnos javnosti do vprašanj mednarodnih odnosov z osmislitvijo teh vprašanj v teoriji mednarodnih odnosov. Ali drugače povedano: obstaja "cirkulacija" kategorij, ki jih uporabljajo različni pristopi do mednarodnega pojava v t.i. znanstveni skupnosti. Vprašanje je, če je vsaj za nekatere od njih mogoče ugotoviti, da krožijo tudi v javnosti tedaj, ko se le-ta spoprijema s problemi v mednarodnih odnosih. Menili smo, da je mogoče po tej poti vsaj tentativno ugotavljati na katerih točkah se v eni in v drugi sferi stikajo podobe sveta – mednarodne skupnosti kot eno, analitične enote v njej kot drugo in spoznavni interes kot tretje. Ne da bi globlje posegli v razločevanje razmerij med občo in pozorno javnostjo smo ugotovili, da je bil ta stik najbolj razviden na območju uporabe kategorij, ki jih je zasnovala realistična teorija mednarodnih odnosov in da je temu pripisati kroženje poenostavljanj in vulgarizacij tako pojma nacionalnega interesa kot pojmov moči in ravnotežja moči, kar je značilno za občo javnost, medtem ko je pozorna javnost po našem mnenju v večji meri kot to velja za občo javnost obrnjena k odstiranju organskih in funkcionalnih povezav ter pogojevanj med sferama notranjega in zunanjega.

Dvoje vprašanj smo oblikovali glede na vlogo in položaj javnosti v zunanjepolitičnih procesih, in sicer, prvič, če je javnost moč obravnavati kot **vir** oziroma kot ene od determinant zunanje politike in drugič, kakšna je njena vloga ko gre za **izide** zunanjepolitičnih akcij.

Opirajoč se na prevladujoče in izstopajoče značilnosti obče javnosti, smo ugotovili, da so v večini primerov vlade sicer zavzete za to, da dobijo podporo obče, pa tudi pozorne javnosti v vodenju zunanje politike, kar pa ne seže v območje njene določitve. Mesto obče javnosti pa je postavljeno drugače, ko je v toku uresničevanje zunanje politike oziroma njene strategije, kjer je prisotnost javnosti vidnejša, kar pa je mogoče pojasnjevati tudi z deležem, ki ga ji prisodijo ali pa vsilijo t.i. opinio makers kot neke vrste posredniki med njo in državnim aparatom. Posebej pa je vloga javnega mnenja vidna tedaj, ko naj bi prišlo do strateških premikov v vodenju zunanje politike. Četudi v glavnem ni sporno, da je odnos obče javnosti do zunanje-političnih vprašanj mogoče označiti s "patijo, ignoranco, splošnim pomanjkanjem strukture in stabilnosti" (Kelman 1965, 580), je vendar potrebno upoštevati njeno splošno razpoloženje in orientacijo, kar se more pojavljati kot **pritisk**, zlasti ko se vlade pogajajo.

Reference:

Albrecht, Ulrich, Hartwig Hummel. 1990.
Theorien der internationalen Beziehungen: Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven.
Opladen: Westdeutscher Verlag.

Almond, Gabriel A. 1950. *American People and Foreign Policy*. New York: Harcourt.

Beloff, Max. 1961.
New Dimensions in Foreign Policy.
A Study in Administrative Experience 1947–1959. New York: MacMillan.

Benko, Vlado. 1974. Problemi znanosti o mednarodnih odnosih. *Teorija in praksa*, 11, 605–621.

Benko, Vlado. 1987. *Mednarodni odnosi*. (2. izdaja.) Maribor: Obzorja.

Benko, Vlado. 1992. O vprašanju prioritet v zunanji politiki Slovenije. *Teorija in praksa*, 1–2, 3–11.

Benko, Vlado. 1993. Nevtralnost in mednarodni sistemi. *Teorija in praksa*, 11–12, 1071–1085.

Dahl, Robert A. 1950. *Congress and Foreign Policy*. New York: Harcourt.

Deutsch, Karl. 1968.
The Analysis of International Relations.
(Foundation of Modern Political Science Series.) Engelewood Cliff 20-Hall

Flemming, David F. 1961. *The Cold War and its Origins. Vol. 1*. London: George Allen and Unwin.

Gützkov, Harald. 1961. Long Range Research in International Relations. V J. Rosenau (ur.),
International Politics and Foreign Policy, A Reader in Research and Theory, 53–59.
New York: The Free Press.

Haas, Ernst B. 1975.
Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organisations.
Stanford: Stanford University Press.

Hoffman, Stanley. 1960. *Contemporary Theory in International Relations*. New York.

Kaplan, Morton. 1964. *System and Process in International Politics*. New York: Science Editions.

Kelman, Herbert. 1965. *International Behaviour*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Keohane, Robert, Joseph Nye. 1975.
International Interdependence and Integration.
V F. Greenstein, N. Polsby (ur.), *Handbook of Political Science*, 363–414, Andover, Mass..

Keohane, Robert, Joseph Nye. 1977.
Power and Interdependence.
World Politics in Transition. Boston.

Kissinger, Henry. 1960. *The Necessity for Choice*. New York: Harper.

Krippendorff, Ekkehart. 1975.
Internationales System als Geschichte. Einführung in die internationalen Beziehungen.
Campus Studium.

Kuhn, Thomas. 1970.
The Structure of Scientific Revolution. (Druga izdaja.)
Chicago: University of Chicago Press.

Lippmann, William. 1955. *Essays on the Public Philosophy*. Little Brown.

Marx, Karl. 1857/1968.
Uvod v Očrte kritike politične ekonomije.
(Izbrana dela Marxa in Engelsa, 4. zvezek.) Ljubljana: Cankarjeva založba.

Merle, Marcel. 1976. *Sociologie des relations internationales*. Paris: Dalloz.

Morgenthau, Hans. 1960.
Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace.
(Tretja izdaja.) New York: Knopf.

Pirec, Dušan. 1981. *Teorije sloma. Izbor tekstova*. Zagreb: Biblioteka Prometej.

Rosenau, Joseph 1967. *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: The Free Press.

Rosenau, Joseph. 1969. *Linkage Politics*. New York: The Free Press.

Rosenau, Joseph. 1971. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: The Free Press.

Rosenau, Joseph, Klaus Knorr. 1969. *Contending Approaches in International Politics Princeton*: Princeton University Press.

Salvemini, Giulio. 1954. *Prelude to the World War II.* New York: Doubleday.

Schwarzenberger, George. 1964. *Power Politics.* (Tretja izdaja.) London: Stevens and Sohn.

Singer, David H. 1969. V J. Rosenau (ur.), *Linkage Politics*, 21-43. New York: The Free Press.

Vreg, France. 1980. *Javno mnenje in samoupravna demokracija.* Maribor: Obzorja.

Willms, Bernard. 1972. *Entwicklung und Revolution.* Frankfurt: Macol Verlag.

VLADO
BENKO

INTERNATIONAL RELATIONS AND THE PUBLIC

ABSTRACT

The study of international relations is, due to its importance as a mere matter of survival for every individual, every nation and every state. One of the tasks that the public is in charge of is influencing and altering these relations in accordance with the good of humanity. Public opinion is considered to express the views, opinions and mood of the public concerning questions of the general interest. As such it is seen to establish the contact of the public with either the totality of international relations or their individual, partial and specific aspects, through forms which from their very beginnings through of the 19th and 20th centuries have been very weak and limited. In particular this contact has been inappropriate to what we might understand as an articulation of the general interest. This historical development shows clearly that the scientific, philosophical, legal, ethical, or even political approach to this international phenomenon are conditioned by the development of international community and specific historical situations. In the period of antiquity, the feudal dispersal of sovereignty, and later in the time of the affirmation of national states, a great number of writers turned their attention to the problems of peace and war, national interest and the norms concerning the regulation of interactions between the states, but these considerations did not affect *in vivo* the existence of individuals and nations in a way which would have articulated the general interest. Today, we are faced with the task of furnishing a scientific explanation of the performance of the public and public opinion in this period of growing interdependence in the linkages between the internal and external processes of states, and in the global community more generally. The categories introduced by the realistic school of international relations – e.g., the national interest, power, and the equilibrium of power – penetrate the public, although not in a scientific and systematic way. Adding to this finding, more extensive consideration indicates that the circulation of these categories has been followed by the vulgarization and simplification of these concepts. All these assumptions would be confirmed or reflected when the role and the position of the general and attentive public are considered in the processes of the formulation and execution of foreign policy. There exists an interest by governments in winning the support of the general public in formulating the strategy of foreign policy, whereas the position of the attentive public is more important. A different situation appears when a strategic turning of foreign policy is on the agenda. This is the point where the general public operates as a constraint on policy innovation.