

ties earlier this century, namely one missed in the form of an isolationist America's rejection of the League of Nations and one seized upon in a post-World War II "path of engagement" that entailed the Marshall Plan, what he labels the "epitome of preventive defense." In noting that preventive defense serves "to build openness and trust between nations," Secretary Perry cited the Marshall Center in Germany and Asia-Pacific Center in Hawaii as prime examples. In a May 1996 *Foreign Policy Backgrounder* on his remarks to the 29th International General Meeting of the Pacific Basin Economic Council (PBECC), then-Secretary Perry outlined as a "pillar" of preventive defense the "promotion of multilateral security initiatives designed to reduce tension and build regional confidence."

Let me conclude, as we began, with a quote from the world of music that speaks to us by way of security and strategy:

In a feature on resurgent interest in Brazilian Tropicalia, a style popularized in the late 1960s and 1970s by musician Tom Ze and others, *New York Times Magazine* editorial director Gerald Marzorati ("Tropicalia, Agora," April 25, 1999, pp. 50-1) suggests-as we might of globalization and integration-that:

"It represents something more, a recognition that 'center' and 'periphery' are becoming more proximate and less clearly delineated, that borders are growing more porous back and forth...going omnidirectionally global...It may well be that global-scale mixing-sampling-layering is the only...strategy that suits a quickened world of clicks and info-fragments, jumbo jet migrations, and hyphenated identities."

*STEPHEN E. NOERPER is an international affairs specialist, focusing on Korean security and external relations development. He served as Associate Professor of International Relations at the Asia-Pacific Center from 1996-2000. Previously, Noerper was a Visiting Fellow at the East-West Center and Director of Washington Programs for the Nautilus Institute for Security and Sustainable Development. Noerper also served with the Institute for Foreign Policy Analysis, Edward R. Murrow Center, and Stone Foundation. He was a Visiting Scholar at the Institute for Foreign Affairs and National Security in Seoul, Korea. He holds a MA and Ph.D. from the Fletcher School of Law and Diplomacy, as well as a MS in Economics from the London School of Economics. His recent publications include "China-South Korea Relations: Quietly Building Trust" in *Comparative Connections*, "Regime Security and Military Tension in North Korea in Understanding Regime Dynamics in North Korea," and *The Tiger's Leap: The South Korean Drive for National Prestige and Emergence in the International Arena*.

ДАРГАГИЙН КОСОВО ХЭЭЭЭ БОЛ?

Д. Гэрэлтөө,
МУИС, ОУХС-ЫН МАГИСТРАНТ

Хүн төрөлхтөний түүхэнд 20-р зуун хамгийн хар бараан тогтоуд үлдээж, мөн арвин их ололт амжилт авч ирсэн зуунаар тэмдэглэгдэн үлдэх нь гарцаагүй. ОУЭЗ-н системд өрнөсөн ардчилал, төрөлжүүлэн эмхтгэх их үйл явц (codification), ОУЭЗ-н суурь зарчмууд багатган тунхаглагдсан (НҮБ-ийн дүрэм), улмаар үндэстэн-улсуудын харилцаанд ОУЭЗ-н хэм хэмжээнүүд эргэлт буцалтгүйгээр нэвтрэн орсон зэргийг энэ ололт амжилтанд хамруулж болно. ОУЭЗ нь өөрөө бүхэлдээ 1648 оны Вестфалийн гэрээгээр үүссэн үндэстэн улсуудын хоорондын харилцааг зохицуулахад чиглэгддэг. Энэ бол өөр хоорондоо харилцаанд орохдоо тус тусын бүрэн эрхийг хүндэтгэж, эрх тэгш, харилцан ашигтай байх зарчмыг баримталдаг, бүрэн эрхт улс гүрнүүдийн систем юм. Уг харилцааны бас нэг чухал тал нь бие биений дотоод хэрэгт үл оролцох явдал байдаг. Гэтэл сүүлийн үед Вестфалийн гэрээгээр бий болсон үндэстэн улсуудын халдашгүй дархан байдлыг ямар ч үед хүндэтгэх тухай зарчим үеэ өнгөрөөж буйг харуулсан шинж тэмдгүүд ажиглагдах боллоо. Үүний хамгийн сүүлийн томоохон жишээ нь Косовогийн хэрэг явдал болж өгсөн. Хэрэв олон улсын хамтын нийгэмлэг (үнэн хэрэгтээ өрнөдийн цөөн хэдэн гүрэн) хүсвэл хүмүүнлэгийн зорилгоор аливаа улсын дотоод хэрэгт оролцож болдог норм, хэм хэмжээ тогтох хандлага гарч байна. Үүнийг Вестфалийн системийн задрал ч гэж хэлж болохоор. Магадгүй энэ нь шинэ систем бүрэлдэн тогтох үйл явцын эхлэл ч байж болох юм.

Дотоод хэрэгт үл оролцох зарчмыг хөсөрдүүлсэн үйлдэл, дотоод хэрэгт оролцох хэлбэрийг интервенц гэж томъёолдог. Интервенц нь дотроо олон төрөлтэй. Түүний хамгийн сонгодог хэлбэрүүд нь цэрэг зэвсэг, улс төр, эдийн засаг, соёлын арга хэрэгслүүд байж ирсэн. Эдгээр нь дэлхийн 2-р дайнаас өмнө зонхилж байсан интервенцийн хэлбэрүүд юм. Сүүлийн үед олон улсын анхаарлын төвд орж ирсэн хэлбэр нь хүмүүнлэгийн интервенц юм. Хүйтэн дайны өмнө ч оршиж байсан энэ төрөл дээр

нэмж соёлын интервенцийг нэрлэж болно.

Интервенц нь ОУЭЗ-н суурь зарчмуудын хэрэгжилт, улмаар олон улсын энх тайван, аюулгүй байдалд шууд аюул заналхийлэл учруулдагараа бусад зөрчил, хэргүүдээс онцлог байдаг. Улсууд өөр хоорондын харилцаандаа интервенц буюу дотоод хэрэгт оролцох хэмээх томъёог хавтгайруулан хэрэглэж ирснээс түүнийг нэг улсаас нөгөө улсын эсрэг гаргасан шүүмжлэл төдийхнээр ойлгох явдал газар авчээ (ялангуяа манай өмнөд хөршид). Гэтэл интервенцийг нэг улсаас нөгөө улсын дотоод хэрэгт хамрах асуудалд хөндлөнгөөс нь дарангуйлан, бодит үйлдэл хийн оролцох явдалтай хамааруулж ойлгох ёстой. Өөрөөр хэлбэл "А" улсаас өөрт ашигтай ямар нэг зүйлийг гүйцэтгэх зорилгоор "Б" улсын эсрэг явуулах аливаа ажиллагааг (хууль ба хууль бус, шууд ба шууд бус хэлбэрээр) интервенц гэж хэлдэг. "Интервенц гэж нэг улсаас нөгөө улсын эсрэг, түүний бодлого, үйл ажиллагаанд нөлөөлөх зорилгоор хүчээр буюу дарангуйлан оролцож (хөндлөнгөөс нь) байгааг хэлнэ" гэж тодорхойлж байна. Өнөөдөр ОУЭЗ судлаачдын толгой хамгийн их өвтгөсөн асуудал нь интервенц, ялангуяа дээр дурдсан хүмүүнлэгийн интервенцийн асуудал болоод байна. ОУЭЗ-н цаашдын хөгжлийн асуудал нь ч энэ сэдэвтэй холбогдоно. Вестфалийн систем сонгодог утгаараа цаашид орших эсэх асуудал мөн эндээс урган гарч байна.

17-р зууны үеэс орчин үеийн ОУЭЗ бүрэлдэн тогтох үйл явц хүртэлх хугацаанд улс орнууд адил эрхтэй өөр нэг орны дотоод хэрэгт оролцох дараах хэдэн тохиолдлыг гаргаж ирсэн байна. Гэхдээ энэ талаар нийтийг хамарсан зөвшилцөл байхгүй. Ялангуяа Хятад, Орос зэрэг гүрний хувьд хүмүүнлэгийн интервенцийг ямар ч тохиолдолд хүлээн зөвшөөрдөггүй. Энэ нь нэг талаар уг гүрнүүд дотооддоо хурцадмал байдалд хүргэж болзошгүй үндэсний цөөнх бүлгүүд, автономит мужуудыг агуулж байдагтай холбоотой.

Интервенцийн зөвшөөрөгдөж болох дараах төрлүүдийг нэрлэе. Энэ нь цаашид ч шинэчлэгдэн баяжигдаж болох жагсаалт юм.

1) Гадаадад суугаа өөрийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах.

¹ Oppenheim's International Law, Ninth Edition, 1992 Volume 1, p-430

2) Хүний эрхийг хамгаалах зорилгоор хүмүүнлэгийн интервенц хийх.

3) НҮБ-н дүрмийн 51-р зүйлийн дагуу өөрөө өөрийгээ батлан хамгаалах зорилгоор нөгөө орны нутаг дэвсгэрт зэвсгийн хүчээр нэвтрэн орох.

4) Үндэсний чөлөөлөх хөдөлгөөнийхэнд тусламж үзүүлэх.

5) Харилцан туслалцах гэрээний дагуу нөгөө улсад аюул заналхийлсэн үед цэрэг зэвсгийн хүч оруулах.

6) Хүн төрөлхтний нэрийн өмнөөс олон улсын харилцаанд энх тайван, аюулгүй байдлыг сахин хамгаалах зорилгоор хүч хэрэглэх, (Үүнд НҮБ-ийн эрх, үүргийг хамруулж байгаа юм)

7) Ардчиллыг хамгаалах, дарангуйллыг халах, ардчилсан засаглалыг тогтоох зорилгоор интервенц хийх зэрэг юм.

Эдгээр нь ихэвчлэн өрнөдийн орнуудаас гаргасан ойлголтууд бөгөөд энд гуравдагч ертөнцийн орнуудын үзэл бодол тун бага тусгагдсныг анхаарах ёстой. Учир нь дээрх хэлбэрүүдийн дийлэнх нь зөвхөн өрнөдийн орнуудын практикт байдаг. Хэрэв эдгээрийг олон улсын хамтын нийгэмлэгийн дийлэнх нь хүлээн зөвшөөрвөл нийтээр даган мөрдөх хэм хэмжээ болж хувирах учиртай. Гэвч эдгээрийг өөрийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх нуувч, баг болгож ашигласан тохиолдол маш олон тохиолдсонгүй. 1940-өөд оноос хойшхи үеийн олон улсын харилцааны түүх харуулж буй учир энэ нь ихээхэн анхаарал болгоомж шаардсан асуудал юм. Гэхдээ бас бүгдийг хавтгайруулан үгүйсгэж болохгүй. Жишээ нь дэлхийд энх тайванг тогтоон бэхжүүлж, бага буурайг том, хүчтэйгээс хамгаалах, шударга ёсыг сахиулах гол зэмсэг нь олон улсын харилцаанд энхийг сахиулах зорилгоор хүч хэрэглэх эрхтэй НҮБ байдаг. Мөн хүний эрхийг хамгаалах асуудлыг үл тоомсорлохын аргагүй.

Эдүгээ олон улсын аль ч талбарт аливаа хөгжлийн асуудал нь хүн, хүний сайн сайхан байдлыг хангах явдлыг төвдөө тавьж байна. ОУЭЗ-н гол хэсгийг бүрдүүлдэг Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглал, Гаага, Женевийн конвенцүүд, түүний нэмэлт протоколууд (Олон Улсын Хүмүүнлэгийн Хууль хэмээн нийтээр нэрлэгддэг) нь хүний эрхийн баталгаа, хууль зүйн үндэс болж ирлээ. Энэ талаархи хэм хэмжээ цаашид улам боловсронгуй болох нь тодорхой. Энэ бол манай эриний гол ололт юм. 100 жилийн өмнө нэг орны дотоодод ямарч хямрал болж байсан (хүмүүнлэгийн)

дотоод хэрэгт оролцож болохгүй гэсэн хатуу байр сууринд дээр зогсож байсан бол дэлхийн 1 ба 2-р дайны дараа хүний эрхийг хамгаалах асуудал олон улсын хамтын нийгэмлэг, олон улсын эрх зүйчдийн анхаарлын төвд орж ирсэн. Энэ нь дайны хөнөөх чадвар нэмэгдэж, хоёр их дайны үеэр энгийн номхон ард болон цэрэг эрс үй олноороо хэлмэгдэн хохирсонтой (ойролцоогоор 55 сая орчим хүн) холбоотой. Энэ үеэс аливаа улсын дотоодод хүний эрх ноцтойгоор зөрчигдвөл (үй олноор нь хөнөөх, хомролгон устгах гэх мэт) гадны зүгээс түүнийг таслан зогсоох зорилгоор интервенц хийж болно гэсэн саналыг өрнөдийн орнуудаас эхлэн гаргаж, өнөөг хүрээд байна. Гэтэл энэ нь асуудлын зөвхөн нэг тал нь. Түүний нөгөө тал нь хүний эрхийг хамгаалах нэрээр хууль бус үйлдлээ дэлдлэн нуух хэрэгсэл болгон ашиглах баталгаа байхгүй байгаа явдал. Ер нь хүмүүнлэгийн интервенцийн талаар хууль эрхгүйн үндэслэл, олон улсын эрх үүргийн хэм хэмжээ байхгүй өнөөг хүрчээ².

Олон улсын хамтын нийгэмлэг дунд хүмүүнлэгийн интервенцийн талаар нэгдсэн зохицуулалт байхгүй байгаа нь ямаршуухан зүйлд хүрээж болохыг Косовогийн хямрал харуулсан юм. 1999 оны 3-5-р сарын хооронд АНУ зэрэг НАТО-гийн 19 гишүүн орнуудаас Сербид хийсэн энэ үйл ажиллагаа нь ихээхэн маргаан дэгдээсэн юм. Уг ажиллагааны зорилго нь нийтэд зарласан ёсоор Косовогийн иргэдийг зовлон зүдгүүрээс хамгаалах явдал байсан боловч үнэн хэрэгтээ соёлт Европын зүрхэн тушаа газар зөрүүдлэн үлдсэн эцсийн дарангуйлагчийг засгийн эрхнээс зайлуулж, Европын аюулгүй байдлыг хангах зорилготой байсан нь хэн бүгдэд илхэн байсан. 50 өдөр үргэлжилсэн бөмбөгдөлтийн үеэр НАТО-гийн нисэх онгоцууд 6000 удаа агаарт хөөрч Сербийн хөрсөн дээр 20,000 бөмбөг хаяжээ. НАТО-гийн өөрийн тооцоогоор энэ үеэр Сербийн нутаг дэвсгэрийн тэн хатаст цохилт өгч, Монтенегрийн нисэх онгоцны буудал, нефьт цэвэршүүлэх бүх байгууламж, 31 том гүүрний 29-ийг нь, эрчим хүчний хангамжийн 70 хувь, Сербийг Косовотой холбосон 2 төмөр зам, харилцаа холбооных нь дийлэнхийг, автомашины хамгийн том үйлдвэр зэрэг чухал үйлдвэр заводуудыг устгаж сөнөөжээ. Югославын ерөнхий сайдын мэдээлс-

2. Хүний эрхийг хамгаалах хэд хэдэн конвенцүүдийг батлавсан. 1948 оны Женевийн конвенц, "галлгүй конвенцүүд", НҮБ-ийн дүрэм, "Геноцидийг хориглох тухай зэрэг олон улсын чанартай гэрээ бичлүүдэд энэ талаар заалт байдаггүй."

нээр 1300 энгийн иргэд амиа алдаж, 500 Серб иргэн хүндээр шархдаж гэмтсэн аж. Энэ дайнаар НАТО-гийнхан цэрэг, зэвсгийн техникийн гайхамшгийг үзүүлж чадсан. Гэсэн ч олон улсын маргаан, шүүмжлэлээс зайлж чадаагүй. Ялангуяа Сербийн эртний холбоотон Орос, ЭСД-аа бөмбөгдүүлсэн Хятад тун ширүүн эсэргүүцэл илэрхийлж байв. Олон улсын тавцанд шинэ мөргөлдөөн үүсэж ч болох нөхцөл байдал үүсээд байгаа. Ямар боловч уг хэрэг явдалаар Серб ба тусгаар тогтнолынхоо төлөө тэмцэгч Косовогийн Чөлөөлөх Арми хоорондын мөргөлдөөн нэг тийш болж, Косовогийн дүрвэгсэд олон улсын анхаарлын төвд орж чадсан. Гэтэл тоо нь сая хол давсан эдгээр дүрвэгсдийн ихэнх нь НАТО-г ажиллагаагаа эхэлсний дараа гэр орноосоо дүрвэн гарсан зэрэг учир битүүлэг зүйлс байгаа. Мөн НАТО-гийн хүчнийг оруулж ирэхийн тулд Косовогийн босогчид иргэдийнхээ эсрэг албаар далдуур, өдөөн хатгалга хийж, буруу ташаа ойлголт өгсөн гэсэн яриа ч үнэн болж хувирах янштай байна.

Энэ хэрэг явдал тэгэс хийгээд өнгөрсөн нь хачирхалтай. Уг нь зохицуулалт, хэм хэмжээ тогтоож өгөхгүй аваас нэлээд уршилт үр дагаварт хүргэж болзошгүй зүйл билээ. Дараагийн удаа "соёлт" өрнөдийн орнууд биш өөр аль нэг гүрэн, хүчирхэг зэвсэл ийм ажиллагаа явуулбал ямар үр уршилт хүргэхийг мэдэхэд сонин байна. Хүний амь нас, эрх чөлөө сувиρνитгээс дээгүүр тавигдаж буй өнөө үед хүмүүнлэгийн интервенцийн талаар зөвшилцөлд хүрэх шаардлага тулгараад байгаа юм. Үүний тулд интервенцийг хэн, хэний шийдвэрээр, ямар тохиолдолд хийж явуулах талаар нийтээр зөвшөөрсөн механизм бий болгох шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл олон улсын харилцаанд цагдаагийн үүргийг НҮБ гүйцэтгэх үү эсвэл бүсийн байгууллага, эсвэл бүр тодорхой хэсэг улс гүрнүүд гүйцэтгэх үү хэмээх асуудал босч ирээд байна. Хэрэв олон улсын харилцааны аль нэг субъект хүссэн цагтаа хүч хэрэглэдэг өргөн практик тогтвол манайх шиг хүч, нөлөөгөөр бага, жижиг орнуудын хувьд таатай биш, бүр аюултай байх нь тодорхой.

Олон Улсын Эрх Зүйн дотоодын хууль, эрх зүйн системээс ялгарах нэг гол онцлог нь түүний субъектууд бүгд адил тэгш эрхтэй байх явдал байдаг. Тэгвэл олон улсын тавцанд болж буй үйл явдлууд энэ зарчмыг үгүйсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл Вьетфалийн систем үеэ өнгөрөөж, олон улсын харилцаанд шинэ тогтолцоо бий болох явц нэгэнт эхэлжээ.

DECISION MAKING IN AMERICAN FOREIGN POLICY: POWERS OF THE PRESIDENT*

*Tumurchuluun.G (Ph.D)
Ministry of Foreign
Affairs, Mongolia*

In 1992 I had a rare opportunity to be an international visitor in USA. The trip was sponsored by the United States Information Agency, arranged by the Visitor Program Service. The topic to deal with was "Decision Making in U.S. Foreign Policy". It was an extraordinary opportunity to learn more about how the American foreign policy is made. My findings from that trip I published in the Mongolian Journal of International Affairs the same year and in my book *The Foreign Policy Decision Making in Small States*, edited in Moscow in 1999.

Talking about the foreign policy process in US, at the start, one decisive factor must be underlined: American foreign policy process is influenced strongly by the interaction between the presidency and Congress, as well as the respective powers of those two institutions. The Constitution is a fluid, often vague document that has provided to the president and Congress "an invitation to struggle" over power.

Historically, the absolute power of both the president and Congress has grown since de independence. But the relative power of the presidency has grown more rapidly than that of Congress. The growth of presidential power has accelerated during the 20th century and has been especially rapid since the presidency of Franklin Roosevelt.

Congressional challenge to the president after World War II was reversed to a substantial degree by the events surrounding the Vietnam War, Watergate, and the decline of the cold war consensus. The efforts of Congress to reassert itself have only been partially successful, and today the president remains the normally dominant foreign policy maker.

*This paper was presented at the United States Studies Conference on "The United States Presidency in the 20th Century", held on January 24-25, 2001, Ulaanbaatar, Mongolia

There are a number of factors that determine shifts in the relative power of the presidency and Congress over time.

1. Policy focus is one factor. Presidents tend to focus on foreign policy meanwhile, members of Congress are more apt to focus on domestic policy. Because presidents find that they often are stronger in the foreign policy process than in domestic policy making, it is common for chief executives to concentrate on foreign policy. This is natural reaction to what seems to presidents to be their greatest opportunity for leadership and self-satisfaction. One indication of this gratification is that many presidents become more foreign policy oriented as their years in the White House go by. An analysis of Ronald Reagan's speeches, for example, shows that he spoke more and more on foreign policy and less and less on domestic policy during each succeeding year of his presidency. Even presidents who say that they want to emphasize domestic affairs are soon enmeshed in foreign policy. That is what happened to Lyndon Johnson. Similarly, Bill Clinton entered presidency vowing to concentrate on domestic policy, especially the economy. But just ten weeks after Clinton's inauguration foreign policy captured every president's attention and he emerged as foreign policy president. For example, take NATO enlargement, Chinese accession to WTO, the launch of NAFTA, president's trip to India, which ended half a century of estrangement, two Clinton trips to Africa and his visit to Vietnam.

To share my personal views with you concerning the new administration, my impression is that the Bush presidency will be also a foreign policy oriented one for several reasons. First, the new president is, like Clinton, an internationalist. Second, the world is changing rapidly, the globalization process is underway precisely at a time when America has the power to influence its new direction and there is no reason why America will not use its world-wide opportunities to shape the emerging world order. And third, the strong foreign policy team chosen by the new president (General Colin Powell, Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld) shows that Bush the Junior will pursue an active and strong foreign policy. But, probably, his foreign policy orientation will differ from that of Clinton presidency. Clinton was multilateral institution oriented, human rights-oriented, meanwhile the new American