

*Radovan Vukadinović*

U suvremenim uvjetima razvitka dinamičnih međunarodnih odnosa, kada se u međunarodnoj zajednici vrlo brzo zbivaju različite promjene, vanjska politika država ima istaknuto mjesto. Duboke transformacije koje prolazi suvremeni svijet — borba suprotnih društveno-političkih snaga, golemog utjecaja znanstveno-tehničke revolucije, sa svim posljedicama koje otuda proistječu, napori za demokratizaciju odnosa — bitno utječu na širenje svih oblika kontakata, u kojima i vanjska politika dobiva na svojoj važnosti. Iako je nemoguće tvrditi da su međunarodni odnosi puki zbir vanjskih politika pojedinih država, ili pak da se svi sadržaji međunarodnih odnosa u cjelini pokrivaju vanjskom politikom, činjenica je da o tom obliku državne aktivnosti ovisi velik dio međunarodnih odnosa, s obzirom na to da su države i dalje glavni akteri međunarodnog djelovanja.

Već iz te naznake jasno je da je vanjska politika vrlo složena i raznolika aktivnost, te da se u njoj prepliću različiti motivi, utjecaji i sadržaji, što, s druge strane, vodi i mišljenju da je zbog tako složenog karaktera vrlo teško uopće i promatrati takvu djelatnost država. Čak i pokušaji definiranja pojma vanjske politike nailaze na teškoće i kontroverzna mišljenja u pogledu preciznosti definicija. To se u još većoj mjeri odnosi na mogućnost uspostavljanja cjelovite teorije vanjske politike.

Po jednom dijelu mišljenja, vanjska politika velike većine država temelji se na pukom odgovaranju na akcije drugih zemalja. Iz toga se izvlači zaključak da, osim nekoliko iznimaka, vanjske politike praktički i nema. Kao ilustracija takva mišljenja mogla bi se navesti tvrdnja profesora Kissingera koji je, između ostalog, pisao: »Istraživačke i obavještajne organizacije, kako one inozemne, tako i domaće, pokušavaju vanjskoj politici dati svojstva racionalnosti i dosljednosti, koje ona naprosto nema. Jednostavno nisam bio u stanju uvjeriti Francuze da ne postoji takva stvar kao američka vanjska politika, i da serija poteza koja je dala određeni rezultat možda nije bila planirana da se postigne upravo takav rezultat.«<sup>1</sup>

<sup>1</sup> H. Kissinger, *Bureaucracy and Policy-Making. The Effect of Insiders and*

*Outsiders on the Policy Process*, u: *Bureaucracy, Politics and Strategy* (eds.

Drugi dio zapadnih autora poziva se na složenosti koje inače prate međunarodne odnose, a posebno su vidljive u vanjskoj politici, te iz toga izvlače zaključak da je vanjsku politiku nemoguće definirati u suvremenim uvjetima i, kako piše npr. Joseph Frankel, »vjerojatno to nikome i nikada neće poći za rukom...«<sup>2</sup>

Tim mišljenjima mogla bi se dodati i brojna druga, koja manje-više polaze od uvjerenja da je vanjsku politiku nemoguće postaviti na razinu teorije, te da je i svaki pokušaj takva proučavanja vanjske politike ograničen u svom nastojanju brojnim problemima koji izviru iz samog karaktera te djelatnosti.

Međutim, unatoč takvim naznakama sve je više djela koja se bave vanjskom politikom, procesom donošenja vanjskopoličkih odluka, vanjskopoličkim kreatorima, i na kraju, osnovama teorije vanjske politike. Njihovi autori polaze od uvjerenja da je u današnjem svijetu razgranatih međunarodnih komuniciranja nemoguće tvrditi da nema vanjske politike ili da ona ne može postojati, što bi praktički značilo da se cjelokupna djelatnost država negira na osnovi nekih unaprijed postavljenih teorijskih standarda kojima ta djelatnost eventualno ne bi odgovarala.

Polazeći od toga da je vanjska politika sastavni dio ukupnih ljudskih aktivnosti, da ima svoju povijest, iskustva i stanovita pravila, te da su na osnovi svega toga moguće i određene usporedbe, ističe se potreba proučavanja vanjske politike kao značajnog dijela međunarodnih odnosa. Ne negirajući sve složenosti i zapreke svojstvene takvu djelovanju (nedostatak pune informacije, udaljenost kreatora vanjske politike, brojni objektivni i subjektivni faktori koji utječu na stvaranje vanjske politike i sl.), ipak prevladava uvjerenje da je vanjsku politiku moguće i potrebno znanstveno promatrati.

U tom pogledu može se tvrditi da razvoj znanosti o međunarodnim odnosima, koji također promatra još širu disciplinu međunarodnih političkih odnosa, pruža značajan poticaj da se i vanjska politika promatra pomoću znanstvenih metoda. Iako u sadašnjim nastojanjima za proučavanjem međunarodnih odnosa postoje težnje da se vanjska politika promatra kao sastavni dio međunarodnih odnosa, primjećuju se i pokušaji samostalnog analiziranja vanjske politike, odnosno, kako to neki autori uz sva ograničenja ističu, istraživanja teorije vanjske politike.<sup>3</sup>

Priklanjajući se takvu opredjeljenju, nastojat ćemo na ovom mjestu uputiti na neke osnovne elemente vanjske politike koji mogu biti glavni okviri sistematiziranog promatranja i postavljanja temelja dalje teorijske analize. Svjesni težine, složenosti i limitiranosti takva pristupa, čitaoca upozoravamo da sve ono što je svojstveno predmetu međunarodni politički

H. Brodie, H. Kissinger), Los Angeles, 1968, str. 1.

Vidi također: H. A. Kissinger, *American Foreign Policy*, New York, 1974.

2

J. Frankel, *British Foreign Policy 1945—1973*, London, 1975, str. 1.

3

R. E. Jones, *Analysing Foreign Policy: An introduction to some conceptual problems*, London, 1970, str. 3—6.

odnosi u najvećoj mjeri vrijedi i za vanjsku politiku, te na ovom mjestu nećemo ponavljati ono što je već napisano.

Vanjsku politiku moguće je promatrati najprije kao opis određene djelatnosti države na vanjskopolitičkom planu. Taj tzv. nacionalni pristup analizira detaljno sve ono što je bitno za pojedinu vanjsku politiku, i teži, prije svega, osvjetljavanju pravaca, aktera, sadržaja i uspjeha određene politike. Postoje i pokušaji tretiranja vanjske politike šireg područja, npr. određenih regija, gdje se već na osnovi opisa nacionalnih vanjskih politika vrše stanovite usporedbe i traže neke zajedničke karakteristične crte. Svakako, kao najviši stupanj takva razmatranja vanjske politike pojavljuju se studije izrazito komparativnog karaktera, koje nastoje ukazati na one najbitnije sadržaje koji su prisutni u pojedinim vanjskim politikama država.

U širem smislu istraživanja vanjske politike, s obzirom na polazišta i ciljeve, mogu se podijeliti u dvije velike grupe. U prvoj su nastojanja da se vanjska politika tretira kao povijest, dok su u drugu skupinu istraživanja svrstani svi pokušaji da se vanjska politika pokaže kao organizirana i sistematizirana djelatnost ne samo vezana za prošlost već i, u prvom redu, relevantna za današnji razvoj međunarodnih odnosa.

1. Proučavanje vanjske politike kao povijesti stavlja akcent na zbivanja u određenom vremenu i prostoru. Nakon detaljnog opisa pojedinih događaja i faza vanjske politike analiziraju se pitanja vezana za ulogu pojedinih aktera vanjske politike, djelovanja različitih snaga u procesu stvaranja politike, aktivnost izvanjskih aktera, pitanja koordinacije i sl. Koliko god su vrijedna istraživanja te vrste, ona ipak u prvi plan postavljaju težnju za preciznim opisom vanjskopolitičkog ponašanja, a manje teže analizama koje bi mogle voditi pronalaženju određenih zakonitosti u ponašanju države. U današnje vrijeme, kada se na svim područjima ljudske aktivnosti traže brzi, korisni i nadasve praktično upotrebljivi odgovori na pitanja koji nose suvremeni razvitak, takav pristup daje malo mogućnosti da se rezultati istraživanja primjenjuju u praksi. S druge strane, promjenjivi uvjeti današnjeg svijeta i njegovih glavnih tokova, unatoč svim sličnostima, ipak se ne mogu objašnjavati samo na osnovi prijašnjih iskustava ili koncepta koji su u prošlim stoljećima imali drukčiju vrijednost.

Povijesni pristup, međutim, daje uvid u dubinu situacije, otkriva korijene određenih pojava i pokazuje da su se u raznim fazama javljali isti ili slični problemi na određenim prostorima. Razumljivo, skup takvih znanja izoštava način gledanja kreatora vanjske politike, pomaže im da shvate vlastitu politiku, ali i politiku koju vode druge zemlje, jer je i ona zasnovana na nekim tradicijama ili iskustvima iz prošlosti. Osobito akcentiranje kontinuiteta, unatoč golemim razlikama u sadržajima današnjih međunarodnih odnosa, kao i isticanje kompleksnosti ljudskog ponašanja, također mogu korisno poslužiti kao značajni korektivi u sagledavanju suvremenog svijeta i tekućih odnosa.

2. Pokušaji proučavanja suvremene vanjske politike, za razliku od povijesnog pristupa, u većini slučajeva bave se tehničko-birokratskom ma-

šinerijom koja stvara vanjsku politiku, a manje ulaze u analize sadržaja i pojavnosti same politike.

Takav pristup, koji se najčešće koristi suvremenim metodama političkih znanosti, usmjeren je na traženje stanovitih pravilnosti funkcioniranja vanjske politike kako bi se na toj osnovici stvorila mogućnost univerzalnog razmatranja vanjske politike. Detaljno se baveći kreatorima vanjske politike, njihovim zadacima i stvarnim utjecajima u kreiranju vanjske politike, odnosima koji postoje u tom velikom birokratskom aparatu, njihovim preferencijama i sl., stvara se široka slika aktivnosti i aktera koja ima neke zajedničke značajke i koja se tada može iskoristiti u raznim sredinama, bez obzira na sve razlike ili sličnosti koje postoje između vanjske politike pojedinih zemalja.

Međutim, kako to s pravom ističu neki kritičari takva pristupa, pojedini istraživači bivaju previše fascinirani određenim shemama, modelima ili statističkim podacima, pa zaboravljaju bit problema, tj. istraživanje vanjske politike.<sup>4</sup> Jer, sasvim je jasno, da npr., detaljna analiza organizacijske strukture pojedinog ministarstva vanjskih poslova ili precizan opis preferencija vanjskopolitičkog aparata ništa ne kazuju o vanjskoj politici te zemlje, njezinu sadržaju, osnovnim pravcima usmjerenja vanjskopolitičke aktivnosti, društveno-političkim snagama koje na nju utječu, vezi koja postoji između unutrašnje i vanjske politike i sl.

Taj moderniji pristup vanjskoj politici ipak ima niz prednosti. On je koncentriran na odvijanje vanjske politike u sadašnjem trenutku, prati njezine glavne elemente i, iako često ne ukazuje na stvarne sadržaje politike, omogućava da se preko detaljne analize sastavnih dijelova postupno dopre i do njezine suštine. Ako se, pak, radi o davanju odgovora na pojedina uža pitanja — kakvo je npr. mjesto pojedine armije u planiranju vanjske politike, kakve preferencije u određenoj situaciji postavlja vanjskopolitički aparat, a kakve zakonodavna vlast — takve analize mogu relativno brzo i lako zadovoljiti. Na osnovi obilja podataka i različitih modela, koji se na temelju njih izvode, moguće je odgovoriti na sva ona pitanja koja su segmenti velikog pitanja: kakva je vanjska politika određene zemlje.

Upravo zbog specifičnosti vanjske politike, za koju se slobodno može tvrditi da je u najnovije doba zašla u sve sfere ljudskog postojanja i djelovanja, potrebno je zaključiti da su oba pristupa potrebna, te da bi radi cjelovitog razumijevanja vanjske politike trebalo težiti njihovu kombiniranju.

Povijesni pristup, uz precizan opis, nosi i obilje činjenica, upućuje na prošla zbivanja i pruža građu za suvremene interpretacije. S druge strane, pristupi koji se osnivaju na metodama političkih znanosti upućuju na bitne elemente vanjske politike, ističu aktere, procese i utjecaje, bez čega je nemoguće zamisliti razmatranje tekuće vanjske politike. Zato svako bavljenje teorijom vanjske politike, kao i međunarodnim odnosima u cjelini, zahtijeva povezivanje tih dvaju pristupa, od kojih je svaki nužan i kauzalno vezan za drugi.

4  
Ibid., str. 3—4

## 1. Pristupi teoriji vanjske politike

U potrazi za suštinom teorije vanjske politike zapadni teoretičari uložili su značajan trud, nastojeći pronaći mogućnosti teorijskog zahvaćanja tako složene i raznolike problematike. Iako mnogi od njih ističu da možda nikada neće biti stvorena koherentna teorija vanjske politike,<sup>5</sup> ipak se iz sadašnjeg obilja radova mogu izdvojiti specifični pristupi proučavanju koji sami po sebi upućuju na dileme istraživača, ali i na stanovita dostignuća teorije vanjske politike.

Kako se to s pravom ponekad primjećuje, težnje da se izgradi teorijski sistem promatranja vanjske politike toliko su različite da bi se moglo zaključiti kako svaki autor koji se bavi tom problematikom posjeduje neki vlastiti modelski pristup. Unatoč takvu stanju, ipak se mogu izdvojiti četiri glavne skupine zapadnih nastojanja da se stvori teorija vanjske politike, koje već sada imaju jasno zaokružen istraživačko-teorijski profil.<sup>6</sup>

Prvu skupinu čine oni autori koji su se opredijelili za tzv. *konceptualne modele*. Oni tvrde da različite teorije, od kojih svaka posjeduje mogućnost objašnjavanja pojava, mogu biti prihvatljive u konstrukciji koja je izvedena iz istih podataka. Allison, jedan od glavnih pobornika takva pristupa teoriji vanjske politike, ističe da je u prijašnjim radovima bila postavljena teza da su države jedinstvena tijela koja nastoje maksimalizirati neke svoje univerzalne ciljeve, kao što su: sila, sigurnost, nacionalni interes i sl., pri čemu se zaboravljalo da su bila zapostavljena mnoga značajna pitanja vezana za unutrašnje djelovanje, odnosno utjecaje koji dolaze iz unutrašnje sredine. To se isto tako odnosi i na probleme vezane za proces donošenja odluka vanjskopolitičkog karaktera.<sup>7</sup>

Prema zagovornicima tog pristupa, oni bi trebali da osvijetle što širi krug faktora koji su bitni za vanjsku politiku. U tom smislu oni ističu da pristup osnovan na tzv. tradicionalnom racionalnom akteru nije dovoljan,

5

Ch. Hill, *A theoretical Introduction, u: Foreign Policy Making in Western Europe* (eds. W. Wallace, W. E. Peterson), Westmead, 1978, str. 25.

6

Dakako, i ta je podjela, kao i sve slične vrste, također uvjetnog karaktera. Ako bi se htjelo ići na jednostavniji prikaz dosadašnjih istraživanja, mogli bi se, npr., analizirati oni radovi koji pretendiraju na teorijske eksplikacije i radovi koji se bave prezentiranjem različitih vanjskih politika. U prvoj skupini, svakako, našao bi se pionirski rad Jamesa Rosenaua koji se među prvima počeo intenzivno baviti teorijom vanjske politike, tvrdeći da je moguće teorijsko analiziranje tog oblika društvene djelatnosti.

Vidi: J. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, 1971.

Druga skupina radova koji se bave

vanjskom politikom vrlo je obilna, no na ovome mjestu dovoljno je spomenuti, kao ilustraciju takva prezentiranja vanjske politike, radove:

*Foreign Policy in World Politics* (ed. R. C. Macridis), New Jersey, 1972.

F. S. Northedge (ed.), *The Foreign Policies of Powers*, London, 1968.

*Foreign policy making in Western Europe* . . . , op. cit.

*Foreign policy making in developing states* (ed. Ch. Clapam), Westmead, 1978.

*Foreign policy making in communist countries* (eds. A. Adomeit and R. Boardman), Westmead, 1979.

7

G. Allison, *Conceptual Models and Cuban Missile Crisis*, American Political Sciences Review, Sept. 1969.

G. Allison, *Essence of Decision*, New York, 1971, str. 31.

i da ne može potpuno objasniti vanjskopolitičko djelovanje države. Oni stoga uvode kategorije birokratska politika i organizacijski proces,<sup>8</sup> kako bi pokazali da racionalni akter nije jednoznačan ni jednostran, već da se u njegovim aktivnostima prelamaju različiti utjecaji, koje oni nastoje šire promatrati.

Prednosti su takva pristupa vanjskoj politici, svakako, u tome što se nastoji dati šira slika tog složenog djelovanja, uvode se novi aspekti promatranja i vrednovanja, što nameće potrebu preciziranja promatranja. No, s druge strane, čini se da je ipak veći broj negativnih elemenata u tom pristupu. Inzistirajući na unošenju novih paradigmi, istraživači se ne bave ispitivanjem njihovih vrijednosti, zaokupljeni traženjem novih elemenata ponekad zaboravljaju postojeće rezultate, postoji opasnost od skolastičkog pristupa,<sup>9</sup> a, što je svakako najvažnije u takvu pristupu, gubi se mogućnost naznake dominirajućih elemenata u pojedinim situacijama.

Drugi pristup teoriji vanjske politike temelji se na težnji da se *prevlada relativizam u istraživanjima i da se na osnovi znanstvenog pristupa formuliraju određena pravila*. Striktno ispitujući hipoteze na osnovi određenih podataka, a uz pomoć klasične metodologije istraživanja, ta skupina autora nastoji stvoriti svoj pristup teoriji vanjske politike. Njihov je glavni cilj da, kako to piše npr. McGowan, izvedu, vrednuju i ocijene opće naznake koje se odnose na vanjsku politiku.<sup>10</sup> Radi vršenja te analize autori koji se izjašnjavaju za takav pristup služe se širokom skalom različitih tehnika koje im omogućavaju generalizaciju.

Umjesto inzistiranja na procesu donošenja odluka, kako to čine npr. pobornici konceptualnih modela, istraživači se ovdje usredotočuju na uočavanje pojava za koje očekuju da će se pojaviti nakon niza istraživanja određenih mikropojava. Prema tom pristupu, u osnovi behaviorističkom, promatra se odnos koji postoji između inputa i outputa u komparativnim okvirima. Input predstavljaju ovdje tipovi različitih vrsta utjecaja na ponašanje, a output su sami tipovi vanjskopolitičkog ponašanja države.<sup>11</sup> Umjesto da se koncentrira na jedan dio procesa stvaranja vanjske politike ili pak na segmente utjecaja, moći, vrijednosti i sl., ta škola ima šire ambicije i jasno postavlja zadatak da se pronađu određeni čvršći orijentiri koji bi mogli poslužiti kao okosnica građenja teorije vanjske politike. Upotrebljavajući različite tehnike i vrednujući hipoteze na osnovi raspoloživih podataka, takav pristup nastoji pronaći glavne uzroke, odnosno tipove vanjskopolitičkog djelovanja države. U tome je njegova vrijednost, ali isto tako i opasnost da se, u želji za stvaranjem uzoraka, ne pribjegne mehaničkom povezivanju nekih elemenata koji nisu toliko karakteristični ili slični, te da težnji za dobivanjem makromodela ne podlegne znanstvena objektivnost opservacije promatranih pojava.

8  
Detaljnije o djelovanju birokratske mašinerije u stvaranju vanjske politike vidi: H. Kissinger, *American Foreign Policy ...* op. cit., str. 17—26.

9  
Ch. Hill, *A Theoretical Introduction ...*, op. cit., str. 8.

10  
P. J. McGowan (ed.), *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, Vol. 1, New York, 1973, str. 14.

11  
P. J. McGowan & H. Shapiro (eds), *The Comparative Studies of Foreign Policy*, New York, 1973, str. 98—99.



Treći pristup teoriji vanjske politike mogao bi se nazvati *srednjim putem* s obzirom na to da on stoji jednim dijelom između ova dva pristupa. Autori koji se izjašnjavaju za srednji put<sup>12</sup> manje vjeruju u mogućnost stvaranja opće teorije vanjske politike, ali se više priklanjaju stvaranju stanovite taksonomije koja bi im omogućila da se postavi određeni okvir istraživanja. Na taj način se razgraničava područje istraživanja i postavlja određeni redoslijed varijabli s obzirom na značenje koje imaju i na ulogu koju će, po mišljenju tih istraživača, imati u budućem razvitku.

Autori koji prihvaćaju takav pristup teoriji vanjske politike tvrde da je na osnovi njega moguće dati adekvatnu sliku određene vanjske politike, i da je to znatno bolje nego izjašnjavanje za stanovite apstraktne modele, ili pak kombiniranje različitih hipoteza i traženja njihovih potvrda u praksi vanjskopolitičkog djelovanja. Taj pristup, navodno, daje uniformni okvir analiziranja vanjske politike koji omogućava da se sve studije pojedinih slučajeva, tzv. case studies, lako i jednostavno kompariraju na osnovi istih kriterija. Pristup je isto tako vezan za koncepte, generalizacije i posljedice.

Prihvaćajući takav pristup stvaranju teorije vanjske politike, britanski autor Christopher Hill upućuje na osnovne faktore koji utječu na stvaranje vanjske politike: krize, psihologija, birokracija, domaće društvo, vanjsko okruženje i međunarodne povezanosti.<sup>13</sup> Postavljajući tako taksonomiju svog istraživanja, britanski autor nastoji osvijetliti svaki faktor i prikazati njihovu ulogu u formuliranju vanjske politike na konkretnom primjeru Zapadne Evrope.

Četvrti pristup, iako ne pretendira na stvaranje teorije vanjske politike, ipak često služi kao značajan okvir oko kojeg se grade deskripcije i eksplikacije pojedinih vanjskih politika. To je pristup koji vrši *distinkciju između ideološkog i analitičkog shvaćanja vanjske politike*. Po toj podjeli, ideološki pristup vanjskoj politici temelji se na shvaćanju da se određena država, odnosno njezina vanjska politika postavlja prema svim ostalim zemljama kao izraz određenih striktno postavljenih političkih, društvenih i religijskih vjerovanja, koja sa svoje strane daju osnovu da se određena vanjska politika karakterizira kao totalitarna, liberalna, socijalistička, agresivna, miroljubiva.

Analitički pristup uzima u obzir različite determinante na kojima počiva vanjska politika pojedine zemlje i, ispitujući svaku od njih, nastoji stvoriti koherentnu sliku vanjske politike određene zemlje. Analitički pristup razmatra, na primjer, povijesne tradicije, geografski položaj, nacionalni interes, ciljeve i sredstva kojima raspolaže određena politika, vrijednosti kojima teži i sigurnost koju želi postići u međunarodnom okruženju.<sup>14</sup> Zasnivajući analizu na tim glavnim faktorima, istraživači koji se

12  
U tu kategoriju treba, svakako, uvrstiti radove Josepha Frankela: *The Making of Foreign Policy*, Oxford, 1967.  
The National Interest, London, 1970.  
British Foreign Policy, Oxford, 1975.

13  
Ch. Hill, *A Theoretical ...*, op. cit., str. 11—24.  
14  
K. W. Thompson & R. C. Macridis, *Two Basic Approaches to Foreign Policy*, u:

opredjeljuju za takvo promatranje vanjske politike, u kojem dominira analitički pristup, raščlanjuju pojedine faktore kako bi pomoću njih prošli glavne trendove ponašanja i izvukli stanovite zakonitosti akcije na međunarodnom planu.

Sobzirom na razvijenost istraživanja na Zapadu, kao i proliferaciju literature koja se bavi tim pitanjima, sigurno je da bi se moglo dodati i još pristupa. Mogla bi se navesti i mišljenja koja i dalje ističu kako na području vanjske politike nikada neće biti izvedivo tako egzaktno promatranje i teoretiziranje kao na polju prirodnih znanosti,<sup>15</sup> ili pak mišljenja koja u prvi plan ističu pragmatičke potrebe korištenja znanosti radi postavljanja optimalne političke akcije. Dakako, i na osnovi takvih mišljenja nastaju različiti pristupi, koji su a priori postavljeni, u određenom traganju za najbržom i najkorisnijom vanjskopolitičkom alternativom.

No ovdje navedeni pristupi, unatoč svoj raznolikosti, jasno potvrđuju da je u sklopu općeg razvitka političkih znanosti, a osobito međunarodnih odnosa, porastao interes za teoriju vanjske politike, te da se vanjska politika, bez obzira na sve ograde, počinje promatrati kao značajan dio međunarodnih odnosa. Iako rješenja iz pedagoške prakse i istraživačkih radova variraju u odnosu na položaj teorije vanjske politike u usporedbi s međunarodnim odnosima, činjenica je da se, bez obzira na opredjeljenje za ili protiv promatranja vanjske politike u okviru međunarodnih odnosa, ta djelatnost ne može artificijelno odvajati od međunarodnih odnosa.

Vanjska politika je u najširem smislu te riječi vezana za međunarodne odnose, ona je njihov sastavni dio, ali i poseban specifikum koji treba da ima izdvojeno mjesto prilikom proučavanja cjeline. Proučavajući tu cjelinu međunarodnih odnosa dodiruje se i područje vanjske politike, ali je svakako znatno bolje ako se nakon proučavanja, ili usporedo s njim, međunarodnih odnosa proučava vanjska politika zasebno. Takav pristup ne teži nekom izdvajanju vanjske politike iz međunarodnih odnosa, već samo nastoji više akcentirati specifičnosti vanjske politike, što kasnije pomaže u lakšem razumijevanju ukupnosti međunarodnih odnosa.

Razumljivo, mnogo je lakše shvatiti vanjsku politiku na osnovi solidnog poznavanja međunarodnih odnosa, njihovih subjekata, faktora i instrumenata. To praktički znači da međunarodni odnosi pružaju temelj za razumijevanje vanjske politike pojedine zemlje, njezine vanjskopolitičke strategije, mjesta u širem međunarodnom okviru i zakonitosti koje se otuda mogu izvući.

Tek nakon razumijevanja glavnih karakteristika međunarodnih odnosa, shvaćenih u širokom povijesnom kontekstu, moguće je pristupiti traženju suštine u kojoj i vanjska politika pojedine države ima istaknutu važnost. Promatrajući vanjsku politiku, ne smije se, međutim, ispuštati iz vida onaj opći milje u kojem se sve politike stvaraju i realiziraju — međunarodne odnose i međunarodnu zajednicu.

Foreign Policy in World ..., op. cit., str. 15  
1—4.

G. Hugo, *Appearance and Reality in International Relations*, London, 1970, str. 47.



## 2. Marksističko shvaćanje vanjske politike

Klasici marksizma-lenjinizma u svom bogatom stvaralačkom opusu nisu propustili izvršiti i analizu značajnih pitanja vezanih za međunarodne odnose, pa samim tim i za vanjsku politiku država. Promatrajući opća pitanja društvenih odnosa, borbe određenih društveno-ekonomskih snaga i mogućnosti prelaska u fazu u kojoj neće biti eksploatacije radničke klase, Marx i Engels su s posebnom pažnjom pratili ponašanje vladajuće klase u širim, međunarodnim relacijama, izvlačeći otuda i značajne zadatke proletarijata. Svjesni teškoća i opasnosti koje u toj neravnopravnoj borbi suprotnih klasa može izazvati nepoznavanje mehanizama međunarodnih odnosa, oni su pozivali radničku klasu da »svlada tajne međunarodne politike, da prati diplomatsku djelatnost svojih vlada i u slučaju potrebe da djeluje svim sredstvima koja joj stoje na raspolaganju«. <sup>16</sup>

Brojni zapadni istraživači koji se bave teorijom međunarodnih odnosa ističu, međutim, da klasici marksizma nisu imali ni vremena ni mogućnosti da se detaljno upoznaju s problemima vanjske politike, tako da ni njihova upozorenja ni neki konkretni napisi ne predstavljaju, po mišljenju tih zapadnih teoretičara, dovoljno solidnu osnovu na kojoj bi se mogla zasnivati marksistička teorija međunarodnih odnosa. U tom pogledu svakako je karakteristično mišljenje švicarskog profesora međunarodnih odnosa Daniela Freia koji, između ostalog, piše: »S obzirom na to da ni Marx ni Engels nisu uspjeli izložiti svoju teoriju svjetske politike i s obzirom na to da se o njihovim pogledima na to područje može suditi samo na osnovi brojnih usputnih izjava učinjenih raznim prigodama, to je uopće teško govoriti o bilo kakvoj teoriji Marxa ili Engelsa na polju svjetske politike.« <sup>17</sup>

Takva je interpretacija, svakako, vrlo uska i svedena na restriktivan pokušaj eliminiranja doprinosa klasika marksizma proučavanju međunarodnih odnosa. Ako bi se išlo tim putem, tada bi se moglo odmah postaviti i pitanje da li već u samom »Manifestu Komunističke partije« jasno ne dolazi do izražaja težnja za povezivanjem borbe radničke klase različitih nacija, gdje se zahtijeva povezivanje na osnovi onog općeg i zajedničkog, a napuštanje nacionalnih razlika. Stalni pozivi Marxa i Engelsa na jedinstvo proletarijata i bratstvo svih radnih ljudi radi realizacije novih odnosa također su bili izraz nastojanja za međunarodnom akcijom proletarijata. Za Marxa i Engelsa pitanja međunarodne politike nisu bila važna sama po sebi, niti su ih oni tako izolirano tretirali. Po njihovu shvaćanju, teorija uopće, pa i teorija međunarodne politike, treba da bude instrument praktične politike, sredstvo za postizanje pobjede radničke klase u njezinoj povijesnoj borbi protiv buržoazije. Tako postavljena teorija nije mogla biti odvojena od prakse i praktičnih zadataka koje je nosio život.

Pitanja klasne borbe, proturječnosti koje nastaju u kapitalističkom društvu, utjecaj kriza na međunarodnu politiku, agresivnost monopola i

16  
K. Marks, *Učreditel' nyj Manifest  
Meždunarodnogo Tovariščestva Rabočih*,  
Soč. t. 16., str. 11.

17  
D. Frei (Hrsg.), *Theorien der internationalen  
Beziehungen*, München, 1973, str. 71.

monopolističkih kapitala, teorija revolucije, pitanja rata i mira, kao i mnoga druga, dio su pažljivog, gotovo svakodnevnog praćenja svjetske politike i traženja njezine suštine. U razradi tih pitanja nezaobilazna je uloga klasika marksizma, koji su dali golem doprinos analizi društveno-političkih i ekonomskih kretanja na međunarodnoj razini.

Tome, svakako, treba dodati da su u doba dok su društvene znanosti bile u svojim začecima Marx i Engels dali i metodologiju promatranja društvenih pojava. Umjesto ispraznog teoretiziranja u kojem se traže detalji koji treba da potvrde neke unaprijed konstruirane teze, marksistički je pristup izgradio metodologiju osnovanu na dijalektičkom i historijskom materijalizmu kao čvrstim kriterijima i stupovima proučavanja pojava na kojima je moguće istraživati sva društvena kretanja.

Upravo koristeći se tim bogatim nasljeđem, genijalni vođa ruskog proletarijata V. I. Lenjin razradio je zakone neravnomjernog razvitka kapitalističkih zemalja i mogućnosti pobjede socijalizma najprije u jednoj ili samo u nekoliko zemalja, što je kasnije poslužilo kao praktičan temelj zasnivanja vanjske politike prve socijalističke države.

Pristupajući ozbiljno i odgovorno pitanjima borbe proletarijata u uvjetima prelaska kapitalizma u imperijalizam, Lenjin je osobito inzistirao na tome da se politici pristupa studiozno jer je ona »nauka i vještina koja ne pada s neba, besplatno se ne dobiva i proletarijat, ako želi pobijediti buržoaziju, mora sebi izraditi svoje proleterske 'klasne političare', i to takve da oni ne budu lošiji od buržoaskih političara.«<sup>18</sup>

Za razliku od Marxa i Engelsa, Lenjin je imao priliku da, uz svoje golemo teorijsko znanje, prati i realizaciju prvih mjera na praktičnom planu te da upravo kombinirajući teoriju i praksu uspješno razvija stvaralački marksizam. U uvjetima kad je pobijedila prva socijalistička revolucija i kad je borba klasa prenesena s unutrašnje sfere u međunarodne relacije, Lenjin je morao praktički rješavati niz pitanja, počevši od opstanka sovjetske Rusije pa do odnosa s drugim socijalističkim državnim jedinicama.<sup>19</sup>

Rješavajući ta vitalna pitanja u potpuno nepoznatim i novim uvjetima, kad su snage unutrašnje reakcije i međunarodnog kapitala svim sredstvima nastojale što brže likvidirati sovjetsku Rusiju, Lenjin je od svojih suradnika tražio disciplinirano i odgovorno izvršavanje zadataka, pažljivo ispitivanje svakog problema i stvaranje takvih političkih odluka koje će nužno postići svoj cilj. Ispitujući pitanja klasnih i nacionalnih odnosa u vanjskoj politici države, Lenjin je tvrdio da je i na tom polju, zahvaljujući buržoaskim teoretičarima, stvorena pometnja. On je, između ostalog, isticao: »Sav duh marksizma, sav njegov sistem traže da se svaka situacija razmatra: a) povijesno, b) samo u vezi s drugima, c) samo u vezi s konkretnim iskustvom povijesti.«<sup>20</sup> Otuda je proistekao i zaključak da se u vanjskoj politici sovjetske Rusije vodi strogo računa o razgraničavanju

18  
V. I. Lenin, *Polnoe sobranie sočinienij*, t. 41, str. 65.

19  
R. Vukadinović, *Odnosi među evropskim*

*socijalističkim državama*, Zagreb, 1970, str. 3—12.

20

V. I. Lenin, *Polnoe sobranie ...*, op. cit., t. 49, str. 329.

klasnih i nacionalnih interesa, jer, po Lenjinu, do jedinstva klasnih i nacionalnih interesa može doći samo u socijalizmu, kad će radni ljudi dobiti mogućnosti punog izražavanja svojih interesa.

Lenjinovo saznanje o potrebi usporednog postojanja prve socijalističke zemlje i njezinog kapitalističkog okruženja, iz čega se kasnije razvila teorija miroljubive koegzistencije; njegovo shvaćanje pitanja rata i mira, mogućnosti prelaska u socijalizam raznim sredstvima; praktična djelatnost na polju razvijanja odnosa između socijalističkih državnih jedinica, kao i puno poštovanje prava na samoodređenje naroda, pokazali su u praksi karakter i socijalističku suštinu tadašnje sovjetske vanjske politike.<sup>21</sup> No isto je tako bilo evidentno da iza svih tih praktičnih poteza stoji velik um koji je odavno svladao teoriju društvenog razvoja, pa i teoriju međunarodnih odnosa, te je na osnovi nje suvereno rješavao goleme probleme koje je nosio život i snažno neprijateljsko okruženje.

Stoga su u pravu neki zapadni autori koji ističu da je od brojnih teorija koje nastoje objasniti imperijalizam, socijalne revolucije, konfliktne situacije i ratove među inteligencijom najpopularnija teorija Karla Marxa. Upravo ta teorija, kako pišu npr. američki autori Dougherty i Pfaltzgraff, demonstrirala je svoju veliku sposobnost u trećoj četvrtini našeg stoljeća, koja je inače »toliko kritička u odnosu na apstrakcije naslijeđene iz prošlosti.«<sup>22</sup>

Učenje Marxa i Engelsa, kao i s tim spojena Lenjinova teorijsko-praktična djelatnost osnovni su temelj stvaranja marksističko-lenjinističkog viđenja svijeta i borbe za nove odnose među ljudima. No ni ta djelatnost ne smije se shvatiti kao zatvoreni krug u kojem nema daljeg dopunjavanja i nadograđivanja. Primjer jugoslavenskih teoretičara i državnika pokazuje to u najboljem smislu. Sukobljavajući se s realnostima svijeta u kojem je trebalo brzo reagirati, jugoslavenska revolucija također je samostalno rješavala pitanja svog vlastitog konstituiranja, zatim se postavilo kao vrlo važno i teorijsko i praktično pitanje odnosa između socijalističkih država, pri čemu se jugoslavensko rukovodstvo izjasnilo za puno poštovanje svih socijalističkih država i njihova prava da biraju vlastite putove izgradnje socijalizma. Nakon toga postupno se gradila teorija nesvrstavanja, kao nastojanje da se pokret novih zemalja iskoristi u široj borbi za mir, progres i progresivno mijenjanje svijeta. U svim tim krupnim zbivanjima, koja po svojem značenju prelaze granice Jugoslavije, jugoslavenski marksisti dali su golem doprinos rješavanju praktičnih pitanja međunarodnih odnosa i vanjske politike, koristeći se iskustvima klasika marksizma-lenjinizma, ali ih istodobno interpretirajući u skladu sa svojim vremenom i novim potrebama borbe za socijalizam.<sup>23</sup>

21

O tome vidi detaljnije: R. Vukadinović, *Lenjinova uloga u stvaranju sovjetske vanjske politike*, u: *Lenjin izvan mitova*, Zagreb, 1970, t. II.

22

J. Dougherty, R. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations*, New York, 1971, str. 172—173.

23

Unatoč nekim početnim koracima, čini nam se da naša znanost nije posvetila dovoljno pažnje proučavanju doprinosa naših marksista i rukovodilaca SKJ pitanjima međunarodnih odnosa i vanjske politike. Sasvim je jasno da razvijena jugoslavenska vanjskopolitička aktivnost, kao i položaj koji je Jugoslavija

### 3. Definicija vanjske politike

U nastojanju da se precizira sadržaj vanjske politike, zbog njezine složenosti i različitih pristupa, jasno je da i tu također postoje različita shvaćanja. Neki pisci zadovoljavaju se, npr., da istražuju neke generalne kategorije, koje bi mogle pomoći boljem razumijevanju brojnih problema vezanih za vanjskopolitičku djelatnost, ističući pri tome da je već i takva analiza tekućih problema, kao i ukazivanje na neke nove, značajan doprinos osvjetljavanju tog složenog fenomena.<sup>24</sup>

U pojedinim djelima objelodanjenim u Sovjetskom Savezu tvrdi se da je vanjska politika kapitalističkih država pragmatična, dok je vanjska politika SSSR-a i ostalih socijalističkih zemalja stvaralačka i stalno se usavršava u skladu s razvojem novog društva. Njezine osnovne karakteristike bile bi »principijelnost i dosljednost u postizanju strategijskih ciljeva, elastičnost u taktici.«<sup>25</sup> Tome se još dodaje da vanjska politika socijalističkih zemalja ne samo što se postavlja u skladu s prethodnim i sadašnjim potrebama i interesima već je postavljena na širokim objektivnim zakonima društvenog razvoja, što omogućava i znanstveno predviđanje daljeg razvoja.<sup>26</sup>

Te naznake, međutim, nisu detaljnije elaborirane, tako da, osim opisa pojedinih aktivnosti socijalističkih zemalja i oblika i mogućnosti usklađivanja njihove vanjske politike,<sup>27</sup> ne daju odgovor na pitanje kako ti pisci shvaćaju vanjsku politiku i što pod njom razumiju.

U nastojanju da se približimo predmetu istraživanja, vrijedno je istaknuti definiciju Josepha Frankela koji kaže da se vanjska politika sastoji od odluka i akcija koje u stanovitoj mjeri zadiru u odnose jedne zemlje s drugim zemljama.<sup>28</sup> U takvu shvaćanju: *odluke* bi bile sve one operacije koje se događaju u mislima kreatora vanjske politike, a *akcije* bi bile sve one neposredne operacije koje se zbivaju u vanjskom okruženju.

Američki autori Lerche i Said shvaćaju vanjsku politiku kao pravac akcije usmjeren na postizanje određenih ciljeva.<sup>29</sup> Obrazlažući tu dosta lapidarnu definiciju, oni daju i osnovne naznake elemenata koji čine sadržaj vanjske politike. To su u prvom redu načela kojih se određena država drži u svojim nastupima na međunarodnom planu, zatim proces donošenja odluka i poduzimanja konkretnih akcija koje će imati međunarodni karak-

izborila u međunarodnim odnosima, ne bi bilo moguće postići bez solidno razrađene marksističke strategije akcije, koja je u najkritičnijim trenucima pronalazila adekvatna rješenja, obogaćujući na taj način stvaralački sadržaj marksizma-lenjinizma.

<sup>24</sup> Ch. Hill, *A theoretical ...*, op. cit., str. 25—26.

<sup>25</sup> S. P. Sanakoev, N. I. Kapčenko, *O teoriji vnešnje politiku socializma*, Moskva, 1977, str. 7.

<sup>26</sup> Ibid., str. 14.

<sup>27</sup> U tom smislu piše i D. V. Ermolenko, *Sociologija i problemi međunarodnih odnošenij*, Moskva, 1977, str. 21—23.

<sup>28</sup> J. Frankel, *The Making of Foreign Policy ...*, op. cit., str. 1.

<sup>29</sup> Ch. O. Lerche, A. A. Said, *Concepts of International Politics*, Englewood Cliffs, 1964, str. 2—3.

ter, a na kraju pitanje izvora koji stoje na raspolaganju za ostvarivanje vanjske politike.

Naši autori Dimitrijević i Stojanović pod vanjskom politikom razumijevaju političke odnose u kojima »jedan subjekt međunarodnih odnosa stupa u odnose s drugim takvim subjektima.«<sup>30</sup> Takav pristup omogućava im da međunarodne odnose promatraju preko državne aktivnosti, ističući automatski državu kao glavni i najvažniji subjekt tih odnosa, što bi trebalo rezultirati najpogodnijim proučavanjem međunarodnih odnosa.

Autori renomirane poljske enciklopedije međunarodnog prava i međunarodnih odnosa pri definiranju vanjske politike polaze od nastojanja da načine marksističku definiciju. Po njima je politika »ukupnost djelovanja usmjerenih na formiranje određenih relacija među klasama preko različitih vrsta organa društvenog života, ili u okvirima vlastitog naroda ili dane države, što znači u unutrašnjim odnosima, ili u okvirima zajednice naroda i država, što znači u vanjskim odnosima, češće određenim kao međunarodni odnosi.«<sup>31</sup>

Iako ta definicija teži da zahvati u najširem smislu značenje politike, pozivajući se na marksističko shvaćanje društvenih odnosa (klase i odnosi među klasama), ipak je ona suviše općenita i za naše potrebe može malo pomoći u određivanju definicije vanjske politike. Istina, neke važne elemente, kao ukupnost djelovanja, formiranje određenih relacija i različite vrste aktivnosti organa društvenog života, ali time se ne ulazi dublje u bit vanjske politike i u njezinu specifičnost. Identificirajući politiku koja se provodi na unutrašnjem planu i onu koja se provodi na međunarodnom planu, zaboravlja se specifičnost vanjske politike. Jer, ako postoji jedinstvo politike, unutrašnje i vanjske, ipak postoje različiti oblici i kreiranja i realiziranja te politike. Tome, naravno, treba dodati i znatno drukčiji milje.

Analizirajući američku vanjsku politiku, profesor Seabury pokušao je dati definiciju vanjske politike ističući da je to »... ukupnost namjera i obaveza kojima Sjedinjene Američke Države putem ustavno naznačenih autoriteta saobraćaju sredstvima utjecaja, sile, a ponekad i nasilja, s drugim državama i rješavaju probleme u međunarodnom okruženju.«<sup>32</sup> Analizirajući vanjsku politiku, striktno u terminima systemske teorije, Modelski promatra vanjsku politiku kao skup inputa i outputa. Input je sve ono što ulazi u središte vanjskopolitičkog odlučivanja, a output je rezultat, odnosno politika koja izlazi iz tog središta.<sup>33</sup>

Neki autori ističu kao najvažniji element vanjske politike vanjskopolitičke aktore u sistemu i njihovu selektivnu pažnju koja je usmjerena na pojedine događaje u međunarodnim odnosima. Kako pišu, npr., Turniss

30  
V. Dimitrijević-R. Stojanović, *Osnovi teorije međunarodnih odnosa*, Beograd, 1977, str. 198.

31  
*Encyclopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa, 1976, str. 288.

32  
P. Seabury, *Power, Freedom and Diplomacy*, The Foreign Policy of the United States, New York, 1965, str. 7.

33  
G. Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, New York, 1962, str. 6—7.



i Snyder, akter vanjskopoličkog odlučivanja mora biti usmjeren u pravcu pružanja odgovora na faktore i uvjete koji postoje izvan njegove sredine, on mora posebnu pažnju obratiti na one probleme i prijetnje kojima je neposredno konfrontiran, a u svemu tome najbitnija je ocjena koju će stvoriti akteri.<sup>34</sup> Postavljajući takav okvir vanjske politike, dvojica autora, uz posebno isticanje uloge aktera, ističu da politika postoji onda kad je određen pravac akcije ili u obliku skupa pravila pomoću kojih je moguće rješavati pojedini »problem, opasnost, ili događaj koji se pojavio, koji se pojavljuje ili za koji se očekuje da će se pojaviti.«<sup>35</sup>

James Rosenau uložio je mnogo truda u proučavanje vanjske politike i smatra se jednim od vodećih specijalista na tom polju. On se detaljno bavio pitanjima odnosa koji postoje između unutrašnje i vanjske politike, izvorima vanjske politike, odnosom između vanjske politike i međunarodnih odnosa, nastojeći uvijek istaknuti potrebu razvijanja teorije vanjske politike. Najvažniji zadatak vanjskopoličkog istraživanja jest istraživanje političkog napora nacionalne države da zadrži kontrolu nad događajima u vanjskoj okolini. No da bi se takvo istraživanje moglo uspješno obavljati, Rosenau apelira da treba precizno postaviti teoriju vanjske politike, koja mora mnogo toga posuditi s područja unutrašnje politike, s obzirom na to da niz unutrašnjopolitičkih faktora utječe na vanjsku politiku. S druge strane, znanstvena disciplina koja se bavi vanjskom politikom mora se temeljiti na teoriji međunarodnih odnosa koji ostaju kao čvrst fundament proučavanja. Vezana za unutrašnju politiku i međunarodne odnose, teorija vanjske politike bila bi nešto posebno, što ipak ina vezu i s unutrašnjopolitičkom teorijom i s teorijom međunarodnih odnosa.<sup>36</sup>

Polazeći od takva shvaćanja teorije vanjske politike, Rosenau definira vanjsku politiku kao stanovit pothvat u obliku toka akcije u kojem ustavno zaduženi službenici pojedine države djeluju kako bi »sačuvali ili izmijenili situaciju u međunarodnom sistemu na način koji je sukladan s ciljem ili ciljevima koje su postavili oni ili njihovi prethodnici.«<sup>37</sup>

Spomenimo na kraju i definiciju profesora Hermanna koji, ukazujući na sve specifičnosti koje postoje na tom polju, ističe potrebu pažljivog analiziranja svake pojedine vanjske politike, dajući time posebno značenje empirijskim istraživanjima. Po Hermannu, vanjska politika se sastoji od akcija autoritativnih aktera pojedine države ili njihovih agenata, koja je usmjerena na to da utječe na ponašanje vanjskih međunarodnih aktera koji djeluju izvan kruga vlastite politike.<sup>38</sup> U tom kontekstu međunarodni akteri su pojedinci koji djeluju ili kao akteri vanjske politike ili kao

34  
S. Furniss Jr., R. C. Snyder, *An Introduction to American Foreign Policy*, New York, 1955, str. 6.

35  
*Ibid.*, str. 28.

36  
J. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, 1971, str. 84.

37  
J. Rosenau, *Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research* (ed), Political science and Public Policy, Chicago, 1968, str. 222.

38  
Ch. F. Hermann, *Policy Classification: A Key to the Comparative Study of Foreign Policy*, u: *The Analysis of International Politics* (eds. J. Rosenau, V. Davis, A. East), New York, 1972, str. 72.

agenti pojedinih međunarodnih organizacija (vladinih ili privatnih), uključujući i vlade pojedinih država. Vanjska politika rezultira iz percepcija koje ima vanjskopolitički akter o sadašnjim ili očekivanim problemima u odnosima između pojedine države i njezine vanjske okoline.

Iz ovog letimično naznačenog pregleda definicija vanjske politike, koji bi se mogao dalje dopunjavati i proširivati, što bi, međutim, samo proširilo krug nesporazuma, evidentno je da nema suglasnosti među autorima o tome što je to vanjska politika i kakvo je značenje tog termina koji se tako često upotrebljava.

Iz toga, dakle, proistječe i zaključak da je, bez obzira na sve nepreciznosti, svatko tko se bavi pitanjima vanjske politike dužan dati makar neku radnu definiciju koja bi mogla poslužiti kao osnova razumijevanja daljeg izlaganja. No prije toga vrijedno se zaustaviti na nekim pitanjima koja pokreću navedene definicije i koja, svakako, ulaze u suštinu napora da se precizira pojam vanjske politike.

— Polazeći od jedinstva politike i konkretne političke akcije odmah se postavlja pitanje po čemu je vanjska politika različita od unutrašnje politike.

— Akteri vanjske politike različito se određuju i pod njima se ponekad misli ne samo na autoritete u pojedinim državama i na zakonodavna tijela već i na različite elite, grupe za pritisak, organizirane političke stranke, razne agencije i sl.

— Sadržaj vanjskopolitičke akcije također je teško utvrditi jednoznačno. Jedanput je to isključivi odgovor na djelovanja koja dolaze izvana, drugi put je to aktivnost aktera usmjerena kao odgovor na nešto što stvarno ne postoji, ponekad je to ispunjavanje prijašnjih obaveza, a može biti i pokušaj ostvarivanja nacionalnih ciljeva u sklopu šire zacrtane strategije.

— Otvoreno je pitanje što je osnovni element analize. Da li je to output koji dolazi iz sistema, pothvat ili pravac akcije zajedno s pravilima za akciju.

— Na koga se primjenjuje vanjska politika i tko će biti zahvaćen njezinim efektima: da li strane države, ostali sektori vanjskih društava, međunarodna okolina kao cjelina, pojedini problem ili situacija, ili pak ona zajednica koja je inicirala politiku.

— I na kraju, otvoreno je pitanje da li je vanjska politika nešto više od vršenja namjeravanih efekata, odnosno da li je to težnja da se saobraća s izabranim primaocima ili postižu aktualni rezultati, namjeravani i namjeravani, koji proistječu iz vanjskopolitičke akcije.<sup>39</sup>

Ne upuštajući se ovom prigodom u detaljnije kritičko elaboriranje svih tih definicija, ni u pokušaje stvaranja neke cjelovite definicije vanjske politike, zadovoljit ćemo se na ovom mjestu samo iznošenjem mišljenja da je *vanjska politika organizirana aktivnost države kojom ona nastoji*

*maksimalizirati svoje vrijednosti i interese u odnosu prema drugim državama i ostalim subjektima koji djeluju u vanjskom okruženju.*

Ta radna definicija omogućava da se ispita nekoliko elemenata koji nam se čine odlučnima u svakom analiziranju vanjske politike.

1. Vanjska politika postavlja se kao organizirana aktivnost države, što znači njezinih zakonima određenih organa koji djeluju kao *akteri* vanjskopolitičkog odlučivanja i *izvršioци* određenih odluka.

2. Svojom ukupnom aktivnošću na vanjskopolitičkom planu država nastoji u svakoj situaciji, u *najvećem mogućem stupnju, zadovoljiti svoje vrijednosti i interese*, koji su pak rezultat različitih uvjeta, tradicija, shvaćanja, kulture, načina života, međunarodnog okruženja itd.

3. Ističući kao *glavne subjekte* države prema kojima je usmjerena vanjska politika druge države, ističemo u prvom redu činjenicu da su one najvažniji partneri i suparnici. Naznaka tih glavnih subjekata međunarodnih odnosa nikako ne umanjuje vrijednost ostalih međunarodnih subjekata (osobito međunarodnih organizacija), već ih samo stavlja u drugi plan, s obzirom na to da se u današnjem svijetu sve više pažnje poklanja različitim međunarodnim subjektima.

Iz ove definicije primjetno je odmah da nedostaje naznaka vanjske politike kao *plana, programa akcije ili određene percepcije aktera*. Upravo zbog različitih situacija u kojima se stvara vanjska politika, čini nam se da ju je teško naznačiti kao »djelatnost na osnovi unaprijed utvrđenog plana i programa«, s obzirom na to da toga vrlo često nema. Isto tako, isticanje isključivo momenta odgovaranja na akcije izvana također ne bi bilo točno i skrenulo bi pažnju samo na jedan dio vanjskopolitičke aktivnosti. Stoga smatram da pod »organiziranom aktivnošću države« treba shvatiti onu ukupnost djelovanja koja zahvaća i percepcije aktera vanjske politike, odgovore na ponašanje drugih zemalja u međunarodnim odnosima, rješavanje konkretnih situacija i, na kraju, pokušaje da se postupno u praksi realiziraju dugoročni planovi vanjskopolitičke akcije, ako oni postoje.