
Vanjskopolitički sistem

RADOVAN VUKADINOVIĆ*

Sažetak

Autori koji žele proširiti razumijevanje vanjske politike polaze od načela systemske analize uzimajući je kao sredstvo pomoću kojeg se ispituju aktivnosti sadržane u procesu donošenja odluka. Za razliku od brojnih pristupa vanjskoj politici koji se koncentriraju isključivo na politici jedne države, u systemskoj analizi i postavljanju vanjske politike kao sistema pruža se konkretna mogućnost za analizu vanjske politike kao međunarodnog fenomena. U slučaju prihvaćanja systemske analize kao mogućeg pristupa objašnjavanju vanjske politike odmah treba istaknuti da se djelovanje vanjskopolitičkog sistema ne odvija u nekom praznom prostoru koji bi bio ograničen samo granicama tog sistema. Vanjska politika države odvija se u okruženju drugih sistema i prima stalne inpute iz tog okruženja.

Međunarodna, vanjska politika sama po sebi nije sistem, već se zbog preciznosti i lakšeg objašnjavanja ona izučava kao sistem. U usporedbi s unutarnjopolitičkim sistemom, vanjskopolitički sistem je amorfan jer su inputi i outputi amorfni.

Ključne riječi: vanjska politika, systemski pristup, inputi, outputi, okruženje, vanjskopolitički akteri

Sve što je dosad napisano o vanjskopolitičkom odlučivanju potvrđuje da je riječ o procesu u kome vanjskopolitički akteri donose odluke u složenim uvjetima. Međutim, koliko god veliko značenje ima proces vanjskopolitičkog odlučivanja, ne treba zaboraviti da se odlučivanje ne odvija izolirano u nekom hermetičkom krugu, već da je riječ o djelovanju koje teče usporedo s velikim priljevom drugih aktivnosti i akcija. Zbog toga i sve ove aktivnosti personal-

*

Dr. sc. Radovan Vukadinović je redoviti profesor na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

nog, organizacijskog i institucionalnog karaktera djeluju kao određeni faktori na proces donošenja vanjskopolitičkih odluka. I stoga se čitav proces odlučivanja ne može shvatiti kao jedini i najvažniji oblik spoznaje vanjske politike, čije bi analize mogle pokazati kako i zašto se stvara određena vanjska politika.

Autori koji žele proširiti razumijevanje vanjske politike polaze prije svega od načela systemske analize uzimajući je kao sredstvo pomoću kojeg se ispituju aktivnosti sadržane u procesu donošenja odluka. Pri tome se odmah ističe da sama po sebi vanjska politika nije sistem, već se zbog preciznosti lakšeg objašnjavanja ona izučava kao sistem¹.

Vanjskopolitičko okruženje

Osnovne premise ovakvog systemskog promatranja vanjske politike mogu se opisati prije svega u fazi vezanoj uz određenje *okruženja*. Za vanjskopolitičkog aktera okruženje djeluje: kao *vanjsko* i kao *unutarnje* sa zahtjevima i podrškama koje se javljaju kao stalni stimulansi vanjskopolitičke aktivnosti, odnosno procesa donošenja odluka. O snazi tih inputa, bilo domaćih, bilo vanjskih, ovisi i sadržaj, brzina i karakter vanjskopolitičkog odlučivanja.

Uz prihvaćenu presumpciju da je vanjska politika sistem i da se može tako promatrati, vidimo da se u središtu tog vanjskopolitičkog sistema nalaze vanjskopolitički akteri i da su oni u stanju djelovati u okviru svojih nadležnosti i raspoloživih sredstava.

Aktivnosti koje izlaze iz vanjskopolitičkog sistema u obliku akcija i odluka predstavljaju, ponovno systemskim jezikom, output u kojem se ogleda stupanj vanjskopolitičke aktivnosti države. Tome treba dodati da se outputi kasnije pretvaraju u feedback pomoću kojega vanjskopolitički akter dobiva povratnu informaciju o uspješnosti ili neuspješnosti svoje akcije. Time se feedback ponovno uključuje u input.

Ova gruba slika sistema, koji se naziva vanjskopolitičkim, sama po sebi ne objašnjava mnogo. Tu je međutim dobro uzeti istraživačku paradigmu Michaela Brechera koji se bavio istraživanjem izraelske vanjske politike i koji je izradio i taksonomiju i model koji svakako ima širu primjenu.² Brecherovo shvaćanje vanjskopolitičkog sistema polazi od sljedećih pretpostavki:

- da je vanjskopolitički sistem jedinstven
- da je dinamičan i da dinamično odgovara na sve stimulanse koji dolaze iz inputa, nastojeći se mijenjati i adaptirati

¹ M. Clarke, "Foreign Policy System" u: *Foreign Policy Analysis*, M. Clarke & B. White (eds.), Aldershot, 1981, str. 14.

² Potanje: M. Brecher, *The Foreign Policy System of Israel*, Oxford, 1972.

- da je proces u međusobnom odnosu s okruženjem koje stalno djeluje na vanjskopolički sistem
- varijable koje postoje u sistemu vide se kao nezavisne i one kontinuirano uzajamno djeluju.

Nakon toga Brecher izlaže strukturu svog modela koji se promatran stupnjevito sastoji od:

- inputa
- komunikacija
- psihološkog okruženja
- procesa formulacije
- implementacije
- outputa.³

Razmatraju li se pojedini aspekti, u *inputu* dominiraju unutarnji i vanjski čimbenici koji zapravo tvore operacijsko okruženje u kojem se stvara vanjska politika. Tu se nalaze vanjski faktori:

- globalni
- subordinacija
- subordinacija drugih
- dominantna bilateralna
- bilateralna.

U unutarnje faktore operacijskog okruženja spadaju:

- vojne sposobnosti
- ekonomske sposobnosti
- politička struktura
- interne grupe
- elite koje se takmiče.

Razina *komunikacije* promatra prenošenje podataka i informacija o operacijskom okruženju akterima koji stvaraju vanjsku politiku. Oni te podatke mogu dobivati iz sredstava masovnih komunikacija, iz izvješća različitih agencija i službi, koje se može nazvati unutarnjom birokracijom, i iz izravnih dvostranih susreta s vanjskopoličkim akterima drugih zemalja.

Psihološko okruženje Brecher vidi u dva različita aspekta u strukturi stavova i u predodžbama elite. Struktura stavova sadrži:

- ideologiju
- povijesno naslijeđe
- personalne predispozicije.

Predodžbe elite vide se u analizi stajališta elite spram operacijskog okruženja, uključujući takmičenje elita i potencijalni pritisak.

Proces formulacije stratejskih i taktičkih vanjskopoličkih odluka promatra se u četiri područja:

- vojno-sigurnosnom
- političko-diplomatskom

3

Ibid., str. 3-4.

- razvojno-ekonomskom
- kulturnom statusu.

Implementacija odluka postavljena je u sferi djelatnosti šefa države, šefa vlade, ministarstva vanjskih poslova itd.

Na završnoj crti ovog modela nalazi se *output* u kojem su akti i odluke.⁴

Izloženi modeli vanjskopoličkog sistema, koliko god se može činiti artifičijelan, ipak sadrži upotrebljive točke. Evidentno je da su razine promatranja vanjskopoličkog tijekom aktivnosti dobro postavljene i da se postavljanjem određenih granica između pojedinih djelatnosti vanjska politika shvaća prije svega kao stalan proces. Na taj način ulazi se u sferu behavioralnog promatranja koje prelazi formalne zakonske i ustavne nadležnosti, službene podjele institucije, te promatra načine ponašanja, utjecaja i komunikacija što uvijek prelazi institucionalne i grupne granice.

Uzimajući takav fokus istraživanja, vanjska politika određene zemlje ne promatra se samo u skladu s pisanim pravilima i dužnostima pojedinih aktera, niti pak *output* služi kao jedini pokazatelj pravca vanjskopoličke aktivnosti. Shvaćanje vanjske politike, kao procesa, i određivanje važnosti vanjskopoličkog sistema omogućava da se u analizu uzme niz formalnih i neformalnih aspekata koji utječu na aktere i koji samim tim pokazuju i razlike između djelovanja pojedinih struktura utemeljenih na istim zakonima. Očito je da smjene vlasti u demokratskim državama, personalne promjene na čelu države ili npr. smjene administracije u SAD-u, daju dostatno prostora da se u novom svjetlu promatra psihološko okruženje koje nastaje i da se prati kako se mijenjaju, makar i suptilno, procesi formulacija vanjskopoličkih odluka ili pak njihove implementacije.

Ono što je posebice važno odnosi se na činjenicu da se, za razliku od brojnih pristupa vanjskoj politici koji se koncentriraju isključivo na politici jedne države, u sistematskoj analizi i u postavljanju vanjske politike kao sistema pruža konkretna mogućnost za analiziranje vanjske politike kao međunarodnog fenomena. To je, istodobno, napor da se vanjska politika shvati kao značajna funkcija određene vlade, ali i kao dio međunarodnog sistema.

Pridržavajući se određenja sistema i aplikacije na vanjskopolički sistem, približavamo se mogućnosti izvođenja komparacija, što je posebice značajno za vanjsku politiku. Bilo da se radi o usporedbi djelovanja određenih vanjskopoličkih aktera, komparaciji utjecaja na stvaranje politike, ulozi vojske ili utjecaju javnog mnijenja, komparativne analize moguće su i izvedive unutar sistemskog pristupa.⁵

Zamjerke koje se stavljaju ovakvom promatranju vanjske politike najbolje je možda okarakterizirao Macridis koji piše da prihvaćajući sistemski pristup

4

D. A. Easton, *Framework for Political Analysis*, New York, 1965, str. 112.

5

M. Clarke, *Foreign Policy System...* op. cit. str. 18. Vidi: J. Snyder, *Mith of Empire: domestic politics and international ambition*, Ithaca, 1992.

dolazi do toga da »treba sve izučavati«. ⁶ Ako se vanjska politika shvaća kao proces i ako se ustvrdi da je ona podobna za prezentiranje na razini jedne države i međunarodnog sistema, očito je da je tada potrebno težiti nekim parametrima koji pokazuju stalnost.

Neki autori ⁷ koncentriraju svoja istraživanja na inputu i outputu videći ih kao najjasnije i najlakše identificirane parametre. Input je lako uočljiv i čitljiv, a isto tako su i akti i odluke, koji predstavljaju odgovor vanjskopoličkog sistema na inpute, relativno lako vidljivi. Sistematski pristup operira uglavnom s apstrakcijama i on nije teorija vanjske politike, iako je u stanju naznačiti ono što je bitno. Međusistemski pristup ne može specificirati odnose izravno, niti pak dati povezana objašnjenja ponašanja.

Pretpostavke vanjskopoličkog sistema postavljene su tako da se djelovanje sistema uzima kao značajno i da se ponašanje određenih aktera ne vidi samo kao dio njihovog racionalnog izbora, već kao utjecaj koji je došao iz međunarodnog okruženja i koji je omogućio takav racionalni izbor. Promatrano na primjeru strateških odluka koje su prezentirane kao ključne, od racionalnog aktera traži se dobivanje podrške za takvu odluku. Ona može biti usmjerena na dobivanje podrške za stupanje u rat, slanje vojnih snaga izvan zemlje, uvođenje posebnih mjera i sl. Tu se, dakle, očekuje racionalno ponašanje lidera i traži se mogućnost pronalaženja utjecaja, koji je došao izvan sistema, bilo da je riječ o odlukama koje imaju za cilj upotrebu sile, ili je pak riječ o nekim pregovorima o razoružanju (SALT, INF, START).

U praktičnoj realizaciji politike nemoguće je naći jednu važnu odluku koja bi bila postavljena izolirano i prije nego što je definitivno postavljena u outputu, odluka prolazi kroz različite sfere i moguće filtre. To praktički znači da razni birokratski akteri imaju prilike dati neki svoj pečat odluci, umanjiti ili uvećati njezino značenje. U dnevnoj rutini djelovanja ministarstva vanjskih poslova danas je normalno da se u velikim državama primaju kao inputi tisuće izvješća, telegrama, e-mailova i telefonskih poruka, te da se u tom golemom komunikacijskom vrtlogu događa da birokracija najčešće djeluje u skladu sa svojim refleksima koji su primarno postavljeni na rutini. U kojoj će mjeri neka situacija biti shvaćena kao izrazito važna ili kritična, kako će se proslijediti neka informacija, hoće li se brzo reagirati sve su to pitanja koja u praksi svakom ministarstvu vanjskih poslova predstavljaju stalan problem.

U ovakvom promatranju vanjske politike u prvi plan ističe se sistem akcija, a ne toliko odluke. Brojne vanjskopoličke akcije nemaju neku čvrstu vezu s direktnim političkim odlukama i pojavljuju se u različitim oblicima i različitoj količini. Jednom su to izravne i vitalne odluke, neke će se tek racionalizirati u postojeću praksu, dio odluka bit će jasan, dio će biti postavljen nam-

6

R. C. Macridis, »Comparative Politics and the Study of Government: Search For Fokus«, Comparative Politics 1, 1968, str. 81.

7

Vidi: P. McGowand & H. Shapiro, *The Comparative Study of Foreign Policy: A Survey of Scientific Findings*, London 1973.

jerno prilično nejasno i dvosmisleno, odluke mogu i zadržavati donošenje prave odluke »kupujući vrijeme«, neki put će odluke već u startu biti postavljene kao nemoguće za izvedbu.⁸

U usporedbi s unutarnjopolitičkim sistemom, vanjskopolitički sistem je amorfan jer su inputi i outputi amorfni. Vanjskopolitički sistemi su stalno angažirani u traženju prihvatljivih metoda stvaranja političkih i analitičkih odluka. One se traže prije svega u okvirima najvažnijih determinanti i u vremenu kada je leadership u akciji.⁹ To je najvidljivije u doba postojanja određene krize. Tada vanjskopolitički sistem djeluje na tipičan i karakterističan način, uključeni su svi politički akteri, stalno se traži sve više informacija, malo je vremena za diskusije i potrebno je djelovati brzo.

Modelski gledano, kriza se vidi kao određeno stanje u kome postoji vremenski presing, povećani osjećaj opasnosti i stvarno iznenađenje. Iako je djelovanje u krizi najčešće vezano uz nacionalni interes, politički leadership mora pokazati snagu i konzultacije su vrlo ograničene, ali to ipak nije aktivnost koja bi bila neophodno vezana uz analitičko donošenje odluka.

Sadržaj vanjskopolitičkog sistema

Prihvatimo li sistemsku analizu kao mogući pristup objašnjavanja vanjske politike, odmah treba istaknuti da se djelovanje vanjskopolitičkog sistema ne odvija u nekom praznom prostoru koji bi bio ograničen samo granicama tog sistema. Vanjska politika države odvija se u okruženju drugih sistema i prima stalne inpute iz tog okruženja. Među njima se nalaze zahtjevi za akcijom, vrijednosti, prijatnje i feedback koji povratno isto dolazi iz okruženja. Sve to zajedno stvara jedinstvenu sredinu vanjskopolitičkog sistema u kojoj se stvaraju pojedinačne vanjske politike, odnosno pojedinačni nacionalni vanjskopolitički sistemi.

Već smo ustanovili da vanjska politika nije utemeljena samo na vanjskopolitičkim odlukama, već da su tu isto tako čvrsto postavljene različite vrste akcija koje se, također, može promatrati kao sistem akcija. Sistem akcija postoji u vanjskopolitičkoj sredini i zajedno s vanjskopolitičkim sistemom, društvenim sistemom i međunarodnim sistemom i utjecajima koje oni stvaraju, stvara jedinstvenu sredinu vanjskopolitičkog sistema, odnosno njegove glavne sadržaje.¹⁰

U tom sadržaju postoji širok i razgranat kontekst ideja, vrijednosti i stavova koji stalno utječu na društvo, ali isto tako i na dijelove koji stvaraju vanj-

8

M. Clarke, *Foreign Policy System...*, op. cit., str. 29.

9

J. Spanier and E. M. Uslabder, *How American Foreign Policy is Made*, New York, 1978, str. 104-129.

10

Ch. Farrads, "The Context of Foreign Policy" u: *Foreign Policy...*, op. cit., str. 35.

sku politiku, odnosno na vanjskopolitičke aktere. Očito je da se ta veza ogleda u svim sredinama, te se tako može reći da se siromašne afričke države pojavljuju kao minorni međunarodni akteri, ne samo zbog svoje veličine i ekonomske nerazvijenosti, već isto tako zbog nedostataka modernih institucija i slabe društvene povezanosti. Vanjskopolitički sadržaj koji dolazi iz okruženja vrši stalan utjecaj na vanjskopolitičke strukture, njihovo ponašanje i utječe na mogućnost ostvarivanja uspjeha u vanjskopolitičkoj akciji.

Kao i u znanosti o međunarodnim odnosima, i u teoriji vanjske politike vode se diskusije o odnosu između sadržaja i sistema. Marksisti su zastupali stajalište da je politika rezultat konfiguracije ekonomskih i društvenih snaga koja se odražava u političkom sustavu. Dio drugih autora inzistira na važnosti geografskog utjecaja ističući da je to moguće pratiti posebice kroz povijest. Tehnološki čimbenici uzimaju se, pak, kao sastavni dio promjena koje su vodile globalizaciji, te se želi kroz tu prizmu promatrati i promjenu na planu vanjskopolitičke strategije.

Ako se prihvati taksonomija britanskog autora Farradsa, moguće je promatrati sadržaj u kojem vanjskopolitički sistem djeluje putem analize:

- društvene strukture i kulturnih tipova
- ekonomskih i prostornih elemenata
- međunarodnog konteksta.¹¹

1. Polazeći od takve analize u prvom slučaju, gdje se postavlja *društvenu strukturu i kulturne tipove* kao sredstvo obrazlaganja vanjske politike, stvara se ujedno i izvanredan prostor za matricu u kojoj se mogu mijenjati sastavni elementi i gdje se ujedno udara temelj komparativnom pristupu vanjskim politikama raznih zemalja. Uzmemo li se, primjerice, zemlje koje imaju niz sličnosti po tipu društveno ekonomskog uređenja i političkih odnosa, mogu se vršiti usporedbe koje bi onda trebale pokazati kakvu vanjsku politiku sprovode društva koja imaju niz sličnosti u svom općem određenju.

Kao primjer mogu se uzeti Britanija, Njemačka i Švedska – tri najrazvijenije industrijske države, zapadne demokracije, bogata i razvijena društva koja k tome kombiniraju sistem države blagostanja s mješovitim gospodarstvom. Ipak, unatoč svim sličnostima, Velika Britanija je zemlja s dugotrajnom imperijalnom prošlošću i nastojanjem da zadrži ulogu velike sile, što se ogleda i u posebnim odnosom sa SAD-om, obrani, ekonomskim pitanjima i pristupu Europskoj uniji.

Švedska je zemlja koja sprovodi neutralnu politiku, ali koja je izrazito angažirana kada je riječ o pružanju međunarodne pomoći, razvoju i naoružanju. S druge strane, Švedska je ušla u EU zadržavajući svoju snažnu obrambenu politiku.

Njemačka je zemlja koja je bila glavni uzročnik dvaju svjetskih ratova, gdje je vladao nacizam i koja je nakon Drugog svjetskog rata punih 45 godina

11

Ibid., str. 36.

bila podijeljena. Tek nakon ujedinjenja 1990, Njemačka nastupa kao snažan vanjskopolitički akter koji traži svoje mjesto u međunarodnim odnosima, posebice preko francusko-njemačkog saveza i svoje uloge u EU.

Ovaj primjer pokazuje unutarjopolitičke sličnosti i vanjskopolitičke razlike u visoko razvijenim zemljama, i stoga su u pravu oni istraživači koji kažu da je u nekim drugim situacijama, kada se radi ili o manje razvijenim zemljama ili o zemljama koje su bile izložene snažnoj ideološkoj i političkoj dominaciji, mnogo lakše ustvrditi vezu između unutarne i vanjske politike, te djelovanje vanjskopolitičkog sistema. Iz toga su se bila i razvila komparativna istraživanja »zapadnoeuropske«, »komunističke« i »vanjske politike zemalja u razvoju«, koja su pokazala konkretan put komparativnim istraživanjima vanjske politike. Iako su se mogle staviti brojne zamjerke na odabir pojedinih zemalja, njihovu karakterizaciju i neke usporedbe, očito je da su ta istraživanja bila pionirskog karaktera i da još uvijek imaju svoju vrijednost, unatoč svih promjena, koje su se dogodile u međunarodnim odnosima.¹²

Točno je da su sličnosti među zemljama s niskim stupnjem modernog razvoja (npr. afričke zemlje) mnogo veće nego u razvijenih zemalja sličnog tipa. To isto vrijedi i za bivše socijalističke zemlje koje su u vremenu postojanja SSSR-a uglavnom dosljedno slijedile zacrtanu vanjsku politiku, te su i utjecaji druge vrste bili prilično periferni u odnosu na one utjecaje koji su dolazili iz glavnog središta Moskve.

Ako bi se danas htjelo vršiti neka komparativna istraživanja, tada bi npr. bilo dobro uzeti tri baltičke zemlje: Litvu, Latviju i Estoniju, koje u velikoj mjeri dijele zajedničku nedavnu političku povijest, koje su istodobno stupile na put demokratskih političkih i ekonomskih promjena, i čija je vanjska politika bila gotovo jedinstvena u izjašnjavanju za ulazak u NATO i EU. Isto tako i ponašanje unutar ove dvije euroatlantske organizacije, također bi pokazalo gotovo totalnu identičnost stavova baltičkih zemalja.

Tražeci mogućnost komparacija, u teoriji se polazi od Rosenauove distinkcije između dvaju različitih društvenih struktura i političkih sistema, koje on definira kao »otvoreni« ili liberalni sistem i kao »zatvoreni« autoritarni sistem. Otvoreni, liberalni sistem lakše vrši prijenos vlasti, a u vanjskopolitičkom odlučivanju, čak i u vremenu kriza, treba više vremena. S druge strane, autoritarni sistem na planu vanjske politike gotovo je sasvim samostalan u donošenju vanjskopolitičkih odluka (primjer bivšeg SSSR-a), ali je prijenos vlasti mnogo teži.¹³

Promatrajući karakteristike tipova različitih društava spominje se i podjela na homogena i heterogena društva. Homogeno je ono društvo u kojem prevladava element relativne jedinstvenosti kako sastava stanovništva, tako

12

Vidi *Foreign Policy Making in Developing Countries*, Saxon House, 1977, *Foreign Policy Making in Western Europe*, Saxon House, 1978. i *Foreign Policy Making in Communist Countries*, Saxon House, 1979.

13

J. N. Rosenau, *The Adaptation of National Societies*, New York, 1970.

i prihvaćanja glavnih vrijednosti i stavova koji imaju utjecaj na vanjsku politiku. S druge strane, u heterogenim društvima koja su podijeljena zbog postojanja različitih grupa stanovnika (afričke zemlje), u zemljama koje su podijeljene jezično (Belgija) ili unutarnjim ratom (Nigerija, Balkan), teže je stvarati vanjsku politiku koja će zadovoljiti i sve dijelove stanovništva i koju se onda može uzeti kao jedinstveni parametar u usporedbi s nekim drugim državama.

U komparativnim analizama vanjske politike, koje žele pokazati vezu između pojedinog društva i vanjske politike koja se stvara, treba svakako prihvatiti određenu dozu uopćavanja, koja ističe četiri pola u svakom društvu i oko kojih je moguće vršiti komparacije:

a) Stupanj institucionalizacije vanjske politike koji odmah pokazuje razlike između razvijenih, tradicionalnih vanjskopolitičkih aktera, zemalja u razvoju i novih država. Međutim, i razvijena institucionalizacija vanjske politike, također, otkriva probleme u visokom stupnju koordinacije ili u tendenciji gubitka kontrole, te je stanovita doza smanjene institucionalizacije dobrodošla.

b) Drugi pol, koji se vidi u otvorenosti i zatvorenosti društva, postavljen je ne toliko kao ekonomski čimbenik otvorenosti koji odražava ekonomsku slobodu, već kao mogućnost koju pruža otvoreno društvo da se slobodno razmjenjuju informacije i ideje, da postoje pluralističke grupe i da se relativno slobodno ulazi ili izlazi iz političke aktivnosti. Dodajmo ovdje da su to manje više bili parametri tzv. treće košare u procesu Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, a da su padom socijalističkog sustava oni danas manje više ostvareni na čitavom europskom kontinentu (ograničenje su svakako Bjelorusija i dijelom Rusija).

c) Treći pol bavi se pitanjima homogenosti i heterogenosti društva, tvrdeći da test socijalne kohezije počiva u stupnju prihvaćanja vrijednosti, a ne u mjeri u kojoj to odražavaju institucije. Jake nacionalne podjele u jednoj zemlji, različiti jezici, religije, etničke grupe, plemenski odnosi i konflikti vode poteškoćama u stvaranju vanjske politike i očito da je takvu državu nemoguće komparirati s onima koje su relativno homogene, stabilne i lišene takvih problema.

d) Četvrti pol predstavlja kriterij modernizacije koji pokazuje stupanj koji su određene zemlje dosegle u svom razvoju i koji je u stanju potvrditi da postoje razlike čak u zemljama koje su istog tipa i približno iste razvijenosti (Francuska – Velika Britanija). To svakako može stvoriti posebne odnose između društvenih razlika i utjecaja na vanjsku politiku.¹⁴

Ova četiri pola nisu neka vrsta teorijskog modela koji bi mogao objasniti do kraja sve utjecaje koji se vrše na vanjskopolitički sistem. Očito je da je u procesu stvaranja politike itekako značajno istražiti povijesna iskustva zemlje, kvalitete lidera, karakter određenih poteza, utjecaje aktera izvana, stu-

14

Ch. Farrads, *The Context of Foreign Policy...*, op. cit., str. 41–43.

panj opasnosti i sl. Međutim, određivanjem sadržaja utjecaja na vanjskopolitički sistem ti polovi mogu biti korisni instrumenti boljeg razumijevanja vanjske politike i stvaranja konkretnih elemenata za komparacije.

2. *Ekonomski i prostorni elementi* polaze najprije od tvrdnje da ekonomski razvoj pojedine države direktno utječe na njezinu društvenu strukturu i vanjsku politiku. Čitav niz teoretičara, od Lenjina pa do suvremenih postmarksista, u međunarodnim odnosima ističe da je vanjska politika rezultanta ekonomskih odnosa, takmičenja za tržišta i traženja profitabilnih investicija.¹⁵

Druga skupina autora traži uzroke na drugoj strani. George Modelski tako tvrdi da postoje dva velika društva, odnosno društveno ekonomske cjeline: Agrarija i Industrija. Svaka od njih ponaša se na ekonomskom i društvenom polju drukčije i proizvodi drukčije efekte. Iako je to prilično uopćeno, iz toga se na neki način izvlači promatranje razvijenih i nerazvijenih zemalja¹⁶, odnos zemalja u razvoju, kao i onaj duboki jaz koji odvaja razvijeni Sjever od manje razvijenog Juga.

Postoje i mišljenja da postoji izrazita međuzavisnost između ekonomskog razvoja i vanjske politike. Taj odnos se vidi u tome da nerazvijene zemlje nisu u stanju razviti samostalnu vanjsku politiku i da su uvijek u nekom ovisnom odnosu spram razvijenih zemalja.¹⁷ Primjere takve vrste u današnjem svijetu, naravno, nije teško naći i koliko god je bitno zalagati se za razvijanje demokratskog i multipolarnog svijeta, očito je da je danas golem broj zemalja na rubu ekonomskog sloma, te da je za njih svaka pomoć izvana, bez obzira na cijenu, prihvatljiva, a za elite na vlasti posebno dobrodošla.

Britanski profesor Northedge, unoseći stanovitu dozu darvinizma u međunarodne odnose, tvrdio je da je u međunarodnim odnosima stalna pojava da velike zemlje traže dominaciju nad manjima i da u tome čak i nisu bitni ekonomski interesi. Ono što natjerava velike države na takvo ponašanje sastavni je dio prirode velike države i karakteristika međunarodnog sistema gdje postoji stalno takmičenje za novim osvajanjima, odnosno podređivanjima malih zemalja od strane velikih.¹⁸

Proces globalizacije unosi, međutim, nove elemente i u vanjskopolitički sistem. Očito je da u sve povezanijem svijetu, koji je odavno postao »globalno selo«, problemi ekonomskog razvoja bilo da se vide kroz promjene cijena bitnih energenata, inflacije, ekonomske krize, poremećaja na deviznom tržištu i

15

Kao tipično djelo vidjeti: T. Wallerstein, *The Age of Transition: Trajectory of the World System 1945-2002*, London, 2003.

16

G. Modelski, «*Agraria and Industria*» *Two Models of International System* u: K. Knorr, S. Verba (ur.), *The International System: Theoretical Essays*, Princeton, 1961.

17

Vidi: A. G. Franck, *Latin America: Underdevelopment or Revolution*, New York, 1969.

18

F. S. Northedge, *The International Political System*, London, 1976, str. 10.

sl. – nose globalno značenje i da kao snažni inputi djeluju na gotovo sve vanjske politike. Upravo zbog globalizacije ekonomski udari u jednom dijelu svijeta brzo se osjećaju na drugom (Azijska kriza), a najsnažnija svjetska super sila itekako strahuje od budućeg razvoja na nekim područjima koja su značajna kao američki trgovinski partner (Kina).

Posljedica svega toga je što i ekonomska strana u vanjskoj politici, konkretno u diplomaciji, sve više dobiva na značenju. Ekonomski razvoj uzima se kao osnovna pretpostavka uspješnog državnog razvoja, a bitan je i za mjesto koje će zemlja imati u međunarodnim odnosima. Budno prateći zbivanja na međunarodnom gospodarskom planu, danas se nastoji sve više angažirati vanjskopolitički aparat koji, uz stvaranje primarno političkih odluka, mora stalno voditi računa o širokom spletu ekonomskih globalnih veza. Upravo globalizacija zahtjeva stalno istraživanje mjesta i mogućnosti djelovanja, bilo da je riječ o regionalnim ili širim relacijama koje u krajnjoj crti zbog globalne povezanosti imaju uvijek ishodište u utjecaju na vanjskopolitički sistem.

Prostorni elementi i njihovi utjecaji na vanjskopolitički sistem zadržali su još uvijek svoje mjesto u analizama vanjske politike. Za realiste u međunarodnim odnosima, od Carra do Morgenthaua, to su bile stalne crte koje su mogle poslužiti kao značajni parametri vanjske politike. Prihvaćajući Mackinderova stajališta, realisti su isticali da su fizički oblik zemlje, površina, krajolik, klima, geografski položaj i resursi važni u ocjeni ukupnog mjesta koje neka zemlja ima u međunarodnim odnosima. Promjene u međunarodnim odnosima, jačanje tehnologije i stvaranje globalnih parametara povezivanja i napretka, svakako mijenjaju nekadašnje fiksne i tzv. geografske čvrste realnosti. Brz razvoj prometnih sredstava i telekomunikacija radikalno je promijenio mogućnosti komuniciranja među najudaljenijim zemljama, stvorio je uvjete za izravno upoznavanje s pojedinim društvima, utjecao je, i stalno utječe, na nove percepcije i stavove.

Nemoguće je, naravno, negirati vrijednost geografskih elemenata za razumijevanje međunarodnih odnosa, pa i vanjskopolitičkog sistema, ali je očito da se on ne može uzeti kao samostalan čimbenik unatoč svoje »fiksnosti«. Fizičke karakteristike i psihološke crte, stavovi i percepcije vanjskopolitičkog aktera koji na specifičan način vidi prostorne elemente i tehnološke promjene, sve to utječe na geografski faktor koji se, kako to s pravom ističu neki autori, filtrira kroz percepcije donositelja odluka i njegovo uvjerenje o tome imaju li ili nemaju geografski elementi neko značenje za akciju koju će se poduzeti.¹⁹

3. *Međunarodni kontekst* ogleda se u utjecajima koje međunarodni sistem, kao globalna cjelina, vrši na pojedinačne vanjskopolitičke sisteme. Kako se radi o stalnom odnosu u kojem inputi iz međunarodnog sistema izravno nala-

19

R. Vukadinović, *Međunarodni politički odnosi*, Politička kultura, Zagreb, 2004, str. 67–73.

ze svoje mjesto u vanjskopolitičkom sistemu, može se govoriti o stalnim inputima koji se ogledaju u:

- djelovanju putem strukture međunarodnog sistema
- položaju države u međunarodnoj hijerarhiji
- savezima u okviru kojih djeluje vanjskopolitički sistem
- inputima koji proizlaze iz međunarodnih obveza koje je država preuzela.²⁰

1. Unatoč svim razlikama u društvenim strukturama i ekonomskom razvoju država, u međunarodnoj zajednici postoje neka pravila kojih se pridržavaju svi članovi. Tvrdnje realista da su međunarodni odnosi neka džungla bez ikakvih pravila i da jedino sila služi kao glavni instrument i orijentir u međunarodnim odnosima, nisu točne.

Pravila koja se prihvaćaju izrasla su iz onih koja su se odnosila na rat, dakle ograničenja sile, ali i na ona pravila koja su proizašla iz različitih oblika međunarodne suradnje. Međunarodno ratno pravo u najvećem broju slučajeva se primjenjuje, norme o diplomatsko konzularnim odnosima su jedinstveno prihvaćene, norme vezane uz funkcionalni razvoj međunarodne suradnje od početnih oblika (međunarodna telegrafija, plovidba rijekama, poštanski promet) razvile su se u brojna pravila koja se danas prihvaćaju u globalnim razmjerima, u širokom krugu sve globalnije međunarodne povezanosti.

Svakako da postoje brojna odstupanja od takvog ponašanja, ali države koje su stupile u rat, prekršivši međunarodna pravila, ili pak zemlje koje su pomagale teroriste i razne terorističke organizacije ili se našu pred akcijom skupine snažnijih država, ili se, zbog pritiska i sankcija (Libija), dobrovoljno izjasne protiv takve politike i u praksi je napuste.

To jasno pokazuje da međunarodni sistem, koliko god je još uvijek do kraja neizgrađen i koliko god se pravila i norme UN-a ne primjenjuju (posebice zabrana upotrebe sile), ipak ima mogućnosti vršenja svog utjecaja na vanjskopolitički sistem vršeći pritisak kako bi uskladio svoje ponašanje sa standardima koji postoje u međunarodnoj zajednici.²¹

2. Za vanjskopolitički sistem države značajno je kakvu poziciju ona ima u međunarodnoj zajednici. Inputi koji dolaze iz međunarodnog okruženja bit će svakako stalni, ali razumljivo da će oni biti mnogo veći kod velike države, i da će možda biti neprimjetni kod malih ili pak minijaturnih država. SAD su globalna »prva, jedina i posljednja supersila«²², one imaju po nekima tendenciju prerastanja u unipolarnog lidera i jasno je da su inputi iz međunarodnog okruženja na tu državu mnogobrojni.

Pri tome je svakako bitno naznačiti da ti inputi neće ovisiti samo o vojnoj, ekonomskoj i političkoj diplomatskoj snazi, odnosno slabosti određene drža-

20

Ch. Farrads, *The Context of Foreign Policy...*, op. cit., str. 47.

21

Ibid.

22

Vidi Zb. Brzezinski, *Velika šahovska ploča*, Varaždin, 1998.

ve. Pozicija zemlje u međunarodnoj zajednici doživljava se na različite načine i pri tome se uzimaju u obzir razni kriteriji, no jedan od najvažnijih je svakako onaj koji pokazuje kako ostale članice međunarodne zajednice vide određenu državu i kakvo joj mjesto pridaju.

U godinama hladnog rata nesvrstane zemlje (Indija, Egipat, Jugoslavija)²³ imale su važno mjesto u hijerarhiji međunarodnih odnosa, čak su bile promatrane kao tzv. srednje sile. Tu se, naravno, nije radilo o njihovoj vojnoj ili ekonomskoj sili, već je kao kriterij procjene služio njihov međunarodni angažman. Zemlje koje su predvodile skupinu nesvrstanih, koje su nastupale protiv blokovske politike i koje su pledirale za izvanblokovsku poziciju, uživale su ugled i imale su posebni položaj u međunarodnim odnosima. Današnje članice nesvrstanih, unatoč golemom broju zemalja²⁴ koje sudjeluju u pokretu nesvrstanih, niti su više toliko politički važne, niti imaju neke stratejske projekte koje bi mogle predočiti međunarodnoj zajednici, pa je i njihov prestiž znatno manji.

Input koji dolazi iz međunarodnog sistema i koji postavlja zemlju na određeni položaj može se, naravno, shvatiti kao subjektivni faktor. Japan je tako godinama shvaćen kao značajna država po svojim ekonomskim parametrima razvoja i ta se pozicija Japana održava. U slučaju Jugoslavije već nakon prvih naznaka raspada države, njezino mjesto u međunarodnoj zajednici izgubilo je svoju važnost, to isto može se ustvrditi i za nezavisnu Ceausecovu politiku, posebno na vanjskopolitičkom planu, koja je imala stanovito međunarodno značenje u doba detanta, da bi također padom režima izgubila svoje mjesto.

Stoga koliko god inputi iz međunarodne zajednice bili važni i koliko god oni pomažu stvaranju određenog mjesta države u međunarodnoj zajednici, ponovno od vanjskopolitičkih aktera ovisi kako će se država razvijati i u kojoj mjeri će ona uspjjeti sačuvati svoj rang.

3. Mjesto države u međunarodnom savezu jasno precizira njezinu poziciju i članstvo samo po sebi postavlja određene, također, stalne inpute pred vanjskopolitički sistem. U situacijama kada je riječ o državama koje su se čvrsto opredijelile za jedan savez, tada se taj trajni angažman može vidjeti kao njihov glavni vanjskopolitički pravac, a inputi koji dolaze iz alijanse sastavni su dio ponašanja elite u stvaranju vanjske politike. Države koje su ušle u NATO 1949. godine, osim Francuske koja je bila izašla iz vojne strukture NATO-a

23

Ch. Farrads smatra da su Jugoslavija i Indija, kao mnogo manje i slabije države od SAD-a i SSSR-a, koje su bile na vrhu svjetske politike, vršile značajan utjecaj posebno u skupini nesvrstanih zemalja. Ch. Farrads, *The Context of Foreign Policy...*, op. cit., str. 48.

24

Na 13. summitu nesvrstanih u Kuala Lumpuru od 20-25. veljače 2003, sudjelovalo je 114 šefova država ili vlada i 16 predstavnika zemalja promatrača. Taj impresivan broj nesvrstanih država ipak je daleko od stvarnog utjecaja kojeg danas nesvrstani imaju na međunarodne odnose. Gotovo dvije trećine današnjih država članice su nesvrstanog pokreta što im daje formalnu snagu koju bi trebalo ispuniti konkretnim političkim, ekonomskim i socijalnim sadržajima koji bi se mogli prezentirati međunarodnoj zajednici, osobito posredstvom UN-a.

1966, proslavile su 1999. svoju pedesetu obljetnicu članstva koje im služi kao glavni strateški orijentir u njihovom vanjskopolitičkom djelovanju.

Raspadom socijalističkog sustava raspala se socijalistička europska alijansa, čime su i inputi koji su dolazili iz jednog centra SSSR-a u istočnoeuropske zemlje nestali, da bi ubrzo ulaskom u NATO krenuli novi inputi koji su odrazili nov položaj tih zemalja i njihovo novo mjesto u međunarodnim odnosima.

Takve iznenadne promjene, bilo da su došle iz alijanse (npr. prekid odnosa zemalja Informbiroa s Jugoslavijom 1948.), bilo da su rezultat vlastite odluke (npr. izlazak Francuske iz vojne strukture NATO-a), svakako utječu na vanjskopolitički sistem koji se mora prilagoditi novim uvjetima. U slučaju Jugoslavije to je značilo izgradnju nove politike koja je počela proces približavanja Zapadu, dok je u Francuskoj izlazak iz NATO-a ojačao političke snage koje su istaknule nacionalne političke ciljeve, što je imalo svoje mjesto i u pitanjima razvijanja francuske vojne strategije i, isto tako, u francuskoj europskoj politici koja se počela približavati Istoku.

Promatrajući odnose između uključivanja u blokove i neuključivanja, na ovom mjestu zanimljivo je spomenuti stavove Kennetha Waltza koji stvaranje balansiranih odnosa i djelovanje saveza vidi kao utjecaje koji dolaze iz sistema. Balans snaga utemeljen na postojanju blokova proizvod je racionalnog ponašanja i formiranja vanjske politike, što je uvjetovano i interakcijom država. Sistem koji djeluje na države stvara takve utjecaje da države stupaju u balans i da balansiranje prevladava u odnosu na uključivanje u vojno-političke saveze. U savezu države žele održati postojeći položaj i razinu svoje sigurnosti, a nije im primarni cilj maksimalizacija sile.

Jedan drugi američki teoretičar Walt piše da je djelovanje država u sistemu balansa sile bitna crta međunarodnih odnosa, dok je uključivanje u vojno-političke saveze iznimka. On balansiranje vidi kao pojam vezan uz stvaranje saveza s jačom državom ili državama, kako bi se moglo preventivno utjecati na rizike koji dolaze izvana. To udruživanje može biti s jačim od sebe, ali i sa slabijima, kada se jača utjecaje nad njima. Priključivanje u savez Walt vidi kao proces koji se određuje kao udruživanje s državom ili s državama koje predstavljaju izvor opasnosti.²⁵

4. Značajni inputi dolaze iz međunarodnih obaveza koje je država preuzela i za koje se očekuje da će ih ona ispuniti. Bez obzira radi li se o djelovanju na osnovi nepisanog dokumenta ili službenog dokumenta, u oba slučaja inputi su jasno raspoznatljivi.

Britansko-francuska Entente Cordiale nije bila službeni dokument, ali je Velika Britanija smatrala da je njezina obveza priskočiti u pomoć Francuskoj u svakom ratu na europskom tlu. To se dogodilo u Prvom i Drugom svjetskom ratu, iako nije postojao službeni dokument o vojnom savezu. Obje zem-

25

Vidi o tome pitanje: K. N. Waltz, *Man, the State and War*, New York, 1959; S. M. Walt, *The Origins of Theory of Alliances*, Ithaca, 1978.

lje, koje su 2004. proslavile stotu obljetnicu Entente Cordiale, i dalje smatraju da je ona važeća i da ih povezuje i uz članstvo u NATO-u i EU.

Članstvo u vojnopolitičkim organizacijama npr. jasno postavlja okvir za pružanje pomoći i zajedničko djelovanje u točno naznačenim slučajevima gdje je definiraju *casus foederis*. To je izvanredno snažan input koji država ne može izbjeći jer je on ugrađen u njezinu vanjskopolitičku strategiju dugoročnog djelovanja, odnosno sve dok je država članica takvog saveza koji jasno precizira prava i dužnosti.

Države koje nisu u članstvu nijednog saveza mogu, svakako, mnogo samostalnije djelovati u međunarodnim odnosima, pod uvjetom da su razvijene ekonomski i da imaju interes za međunarodno šire djelovanje. Međutim, nepostojanje inputa, koji bi proizlazio izravno iz djelovanja u nekom savezu ne znači da su i te zemlje sasvim lišene potrebe akcije u nekim situacijama. To se u prvom redu odnosi na inpute koji dolaze iz članstva država u UN (slanje mirovnih misija) i koji su praktički usmjereni prema svim članicama UN-a.

Analizirajući društvenu strukturu i kulturne tipove, ekonomske i prostorne elemente, međunarodni kontekst i inpute koji proizlaze iz međunarodnih obaveza koje su države preuzele, pokazuje se široka slika utjecaja kojima su neprekidno izloženi akteri vanjske politike. To istodobno na najbolji način služi i kao ilustracija ponašanja vanjskopolitičkog sistema za kojeg je jasno da se ne ponaša izolirano, već da je stalno izložen različitom spletu utjecaja²⁶. Svi su ti inputi važni, oni su raznoliki i naravno u pojedinoj državi, odnosno njezinom vanjskopolitičkom sistemu, vide se više ili manje transparentno, što isto tako vrijedi i za neke vanjskopolitičke situacije. U jednoj situaciji vanjskopolitički sistem bit će pod snažnim utjecajem društvene strukture, dakle domaćih inputa, a drugi će inputi dolaziti iz vanjske okoline.

Međutim, ono što je važno jest činjenica da se vanjska politika ne stvara u zatvorenoj kabinetskoj strukturi i da ona nikako ne može biti izdvojena iz promatranja cjelokupnih internih i vanjskih zbivanja. To je ta ograničenost i povezanost vanjskopolitičkih aktera koji, s jedne strane, ne moraju stalno voditi računa o inputima koji dolaze iznutra i izvana, a s druge strane, moraju isto tako pratiti slijed svojih akcija, težeći uvijek tome da one budu postavljene na mogućim i raspoloživim sredstvima. Svako prelaženje limita, bilo da se radi o nedostatnom uzimanju u obzir inputa koji dolaze ili pak stvaranju vanjske politike koja nema pokrića u vlastitim državnim sredstvima akcije, stvara probleme koji su često puta u povijesti međunarodnih odnosa vodili velikim krizama i zapletima.

26

Potonje: M. Clarke and M. White (eds.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems*, Aldershot, 1989.

Summary

The authors that want to expand the understanding of foreign policy start from the principle of systems analysis. Systems analysis is seen as a medium with which the activities in the process of decision making are being questioned. Different from various approaches to foreign policy which are focused primarily on a single state's policy, system analysis places individual foreign policy into a system where there exists the ability for analyzing foreign policy as an international phenomenon. In the case of the adoption of system analysis as a potential approach in explaining foreign policy, it is necessary to point out the fact that foreign systems activity is not taking place in a vacuum which is limited only to that system's borders. The foreign policy of the state takes place in the surroundings of other systems and constantly receives inputs from those surroundings.

International, foreign policy is not a system in and of itself, but because of accuracy and as an easier means of explanation, it is being studied as a system.