

Izvorni znanstveni rad
UDK 327(497.5:061.1EU)
327.7(497.5)
Primljeno: 23. srpnja 2011.

Hrvatska vanjska politika pred izazovima članstva u Europskoj Uniji

DEJAN JOVIĆ*

Sažetak

Hrvatska vanjska politika nalazi se pred izazovima koje sa sobom donosi vjerojatan ulazak zemlje u Europsku Uniju. Od svog začetka 1991. godine ona je prošla kroz tri faze, a u svakoj od njih bila je jednociljna. Tri cilja u tri faze hrvatske vanjske politike bila su: stjecanje međunarodnog priznanja, osiguranje teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske i njen ulazak u NATO i EU. Ulaskom u EU započinje nova faza, u kojoj će vanjska politika morati postati lepezasta, čak i ako Hrvatska odluči pažljivo selekcionirati teme kojima će se htjeti baviti od onih iz kojih će se dobrovoljno isključiti (opt-out). Članak razmatra opcije koje stoje pred kreatorima hrvatske vanjske politike. Te su opcije određene statusom *male zemlje*, koja nakon ulaska u EU eventualno može postati *mala sila*. S druge strane, određene su i ideološko-stranačkim orijentacijama unutar hrvatske politike, a naročito odnosom u trokutu liberali-konzervativci-socijalisti. Suvremeni međunarodni odnosi nisu samo međudržavni odnosi, a nacionalni interesi nisu neka fiksna i nepromjenjiva kategorija koja bi bila neovisna o političkom pluralizmu u svim sferama odlučivanja o javnim politikama. EU nije samo zajednica država, nego i *zajednica vrijednosti*, pa u njoj stranačko-ideološke grupacije imaju veći značaj nego što se ponekad vidi. Treći važan faktor pri određivanju hrvatske vanjske politike bit će razvoj situacije u samom EU-u. Ona može postati ozbiljan globalni akter, ali također može ostati i *mala sila*. Autor razmatra modele vođenja vanjske politike koji su primjereniji *malim državama*. To su, između ostalog, politika korištenja multilateralizma kao zaklona, politika specijalizacije (odnosno pronalaženja *niše*), politika *šutnje* (quietisma) i politika klijentelističko-patronskeg odnosa, koja smanjuje razinu nezavisnosti, ali ne nužno i moći i sigurnosti kod malih zemalja. Članak se temelji na teorijskim pristupima razvijenim u okviru li-

* *Dejan Jović*, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetima Uvod u studij međunarodne politike, Politika i društvo u Jugoistočnoj Europi te Analiza vanjskih politika. Autor je i Glavni analitičar Predsjednika Republike Hrvatske. Stavovi i zaključci objavljeni u ovom članku ne mogu se tretirati kao službeni stav nijedne institucije.

terature o malim zemljama i pretendira doprinijeti utemeljenju akademskog studiranja hrvatske vanjske politike.

Ključne riječi: hrvatska vanjska politika, male zemlje, male sile, Europska Unija, teorije međunarodnih odnosa

Kao i druge javne politike u Hrvatskoj, i hrvatska vanjska politika nalazi se pred značajnim izazovima koje sa sobom donosi eventualno članstvo u Europskoj Uniji. Pod pretpostavkom da Hrvatska doista postane članicom EU-a, što ovisi o rezultatima referendumu o članstvu koji je najavljen za kraj 2011. ili početak 2012, te o ratifikaciji ugovora o članstvu, njena će vanjska politika biti suočena sa sasvim novim okvirom djelovanja, te će morati drukčije definirati svoje ciljeve. Da bismo objasnili karakter tih promjena i izazova, najprije ćemo ponuditi kratki pregled dosadašnje hrvatske vanjske politike, od trenutka proglašenja nezavisnosti 1991. godine do danas. Potom ćemo se fokusirati na izazove koji se pojavljuju u procesu formuliranja nove vanjske politike – u sasvim novim okvirima.

Uvod: tri faze u dosadašnjoj vanjskoj politici

Dosadašnja hrvatska vanjska politika bila je jednociljna.¹ U svakoj od tri faze kroz koje je prolazila od 1991. bila je fokusirana na jedan primaran cilj, dok su svi ostali bili manje važni i uglavnom u funkciji ostvarenja tog jednog, fundamentalnog cilja. Tri cilja – koja su dominantno odredila i tri razdoblja u dosadašnjoj povijesti hrvatske vanjske politike – bila su:

- 1) Stjecanje međunarodnog priznanja novoproglašene Republike Hrvatske,
- 2) Osiguranje njene teritorijalne cjelovitosti, i
- 3) Ulazak zemlje u NATO (2009) i EU.

Budući da povijest hrvatske vanjske politike još čeka svog autora (ili autoricu), ukratko ćemo predstaviti glavne osobine svake od te tri faze kako bismo pokazali kontekst u kojem ona trenutno djeluje.

1. Stjecanje međunarodnog priznanja

U ovoj fazi treba izdvojiti dvije podfaze: a) akcije usmjerene na formalno priznanje Republike Hrvatske, i b) akcije usmjerene na proširivanje samog značenja *nezavisnosti*. Ova druga podfaza bila je izazovnija, što je slučaj i u drugim zemljama.

¹ O hrvatskoj vanjskoj politici dosad je objavljeno nekoliko knjiga koje zaslužuju pozornost. To su Nobile (2000), Granić (2005), Rudolf (1991), Sanader (2000), Degan (2002), Šarinić (1999) i Jakić (2010). Autori su i sami bili sudionici – na visokoj razini – kreiranja i provođenja hrvatske vanjske politike. Hrvatska vanjska politika, međutim, još nije bila predmetom akademskog studiranja ni u Hrvatskoj ni izvan nje.

Neke su zemlje samo formalno nezavisne, dok su u stvarnosti u klijentelističko-patronskim odnosima s velikim silama. Pitanje razlike između *nominalne* i *stvarne* nezavisnosti naročito je važno za male zemlje. Vital (1971) definira male zemlje kao zemlje koje ovise o velikim silama, te zbog toga gube autonomiju i postaju klijentskim ili satelitskim državama. U suvremenom svijetu, međutim, nijedna zemlja nije sasvim nezavisna. Globalizacija svjetske politike sa sobom je donijela nove izazove za sigurnost čak i najmoćnije svjetske države, kao što je postalo jasno 11. rujna 2001. Međunarodni sustav temelji se na načelu *međuovisnosti* (interdependence) (Keohane i Nye, 2000; Milner i Moravcsik, 2009). Bez stvaranja globalnih mreža (prije svega u području sigurnosti) i sudjelovanja u njima nije moguće jamčiti ni *nacionalnu sigurnost* ni *sigurnost ljudi* (human security) – čak ni u slučaju najmoćnijih svjetskih država. U tom smislu, moglo bi se reći da je moguća jedino *približna nezavisnost*, pojam koji nastaje u analogiji s Rawlsovim pojmom *near justice* (približna pravednost) (Rawls, 1971). Cilj hrvatske vanjske politike u ovoj je prvoj fazi bio – ne samo osiguranje formalnog priznanja nego i uključivanje u formalne i neformalne organizacije koje bi osiguravale *približnu nezavisnost* u stvarnom, a ne samo nominalnom smislu. U tome se tek djelomično uspjelo. Prisutnost UNPROFOR-a, djelatnost MKSJ (ICTY)² i politika intenzivnog nadziranja odluka i prakse od strane međunarodnih organizacija bili su ograničavajući faktori kad se radi o priznanju suverenosti i nezavisnosti. Hrvatska vanjska politika se nada da će ulaskom zemlje u EU ti oblici vanjskog nadziranja biti reducirani, te da će se time povećati razina *stvarne nezavisnosti*. Ta je pretpostavka na prvi pogled paradoksalna, jer se temelji na zaključku da će ulaskom u Europsku Uniju Hrvatska povećati *stvarnu nezavisnost*. No većina malih država koje su sada članice EU-a upravo je zbog istog razloga ušla u EU, i iz tog razloga danas konstruktivno djeluju kako bi se Unija održala. Stoga hrvatski političari naglašavaju da će zemlja tek ulaskom u EU dovršiti inicijalno razdoblje konstitutiranja državnosti, i za sobom ostaviti razdoblje kad je nezavisnost bila više nominalna nego stvarna.

2. Teritorijalna cjelovitost i reintegracija

U drugoj fazi hrvatska vanjska politika fokusirala se na reintegraciju zemlje, koja je između 1990. i 1995. bila *de facto* podijeljena jer se samoprolašena *Republika Srpska Krajina* (24 posto teritorija) izolirala od Hrvatske i njene vojne i policijske snage, snage nekadašnje JNA i Republike Srbije, kao i međunarodne trupe od 1991. do 1995. nisu dopuštale reintegraciju u okvirima granica koje su naslijeđene iz socijalističke Jugoslavije. Bitka za reintegraciju završila je tek 1998, kad je Istočna Slavonija (Podunavlje) reintegrirana u pravopolitički sustav na miran način posredstvom

² Za utjecaj MKSJ-a na hrvatsku politiku vidi Lamont (2010), Jović (2009) te Boduszynski i Peskin (2003).

Erdutskog sporazuma iz 1995. godine. Iako je re-integracija neke zemlje primarno unutarnjopolitički cilj, ona uvijek ima značajne vanjskopolitičke dimenzije, te ju najčešće nije moguće postići bez aktivne vanjske politike. Reintegracija Hrvatske u oba je slučaja (1995. vojno-policijskim akcijama *Bljesak* i *Oluja*, kao i posredstvom *Erdutskog sporazuma* kad je postignuta na miran način) uključivala prisutnost i angažman vanjskih aktera (v. Granić, 2005). U slučaju Bosne i Hercegovine Washingtonski i Daytonski sporazumi bili su još izravniji primjeri takve vanjske intervencije. Naročito se to odnosilo na Daytonski sporazum, koji je – osim što je uključivao vanjske aktere – eksplicitno isključivao neke od ključnih domaćih aktera kako bi sporazum uopće postao moguć (Holbrooke, 1999). Tako su iz procesa pregovaranja isključeni lideri bosanskih Srba i Hrvata, koje su u pregovorima predstavljali predsjednici Hrvatske (Franjo Tuđman) i tadašnje SR Jugoslavije (Slobodan Milošević). U slučaju Makedonije *Ohridski je sporazum* bio moguć tek uz prisutnost i posredovanje međunarodnih aktera. Hrvatska je uspješno riješila pitanje integracije državnog područja, ali se i dalje suočava s ozbiljnim izazovima kad se radi o integraciji ljudi koji su živjeli na tim područjima, ali su zbog ratnih djelovanja u 1990-ima iz njih otišli (Bagić i Mesić, 2008; Caspersen, 2010). Izazovi *personalne reintegracije*, kao i *reintegracije manjinskih identiteta* u hrvatsko društvo i dalje su veliki i predstavljaju stanovit problem s pozicije ne samo hrvatske unutarnje nego i vanjske politike.³ No oni više ne predstavljaju prioritet ni u unutarnjoj ni u vanjskoj politici.

3. Ulazak u NATO i EU

Treća faza u hrvatskoj vanjskoj politici započela je *de facto* 2000. godine i traje do danas. Glavni je fokus te faze na pridruživanju Hrvatske euroatlantskim organizacijama. Odnos prema njima nije bio jednoznačan, naročito u 1990-ima. Samo izdvajanje Hrvatske iz jugoslavenske federacije bilo je motivirano – barem u nominalnom smislu – idejom o “povratku Europi”, odnosno ulaskom u Europsku Uniju što prije. No, na drugoj strani, hrvatski suverenisti nisu bili zainteresirani za ulazak u EU u okviru Jugoslavije jer su pretpostavljali – uglavnom s razlogom – da bi takav ulazak u EU smanjio ili potpuno uništio šanse za stvaranje nezavisne hrvatske države. Nijedna zemlja članica EU-a nije se dosad raspala, pa je malo vjerojatno da bi se to dogodilo u Jugoslaviji da je postala članicom EU-a. I dok su na jednoj strani, dakle, hrvatski suverenisti govorili o potrebi za “povratkom Europi”, na drugoj su taj “povratak” uvjetovali prethodnim raspadom jugoslavenske države.⁴

³ Mate Granić u svojoj knjizi svjedoči da je pitanje odnosa prema manjinama, odnosno donošenje odgovarajućeg Ustavnog zakona bio preduvjet međunarodnog priznanja Hrvatske, što pokazuje vezu između unutarnjopolitičkih i vanjskopolitičkih pitanja (Granić, 2005: 43).

⁴ Istu poziciju zauzimali su i slovenski suverenisti. V. Jović (2009). Treba naglasiti i da je ideja “povratka Europi” često bila tumačena kao povratak u srednjo-europski, odnosno “austro-ugar-

Drugi problem koji su hrvatski suverenisti imali s Europskom Unijom na samom početku hrvatske državnosti u ranim 1990-ima odnosio se na akcije koje je EU poduzimao – ili propustio poduzeti – u vezi s postjugoslavenskim ratovima. U inicijalnoj fazi pred početak sukoba, tj. prije jeseni 1991, EU nije odobravao raspad Jugoslavije, držeći da bi on mogao dovesti do sukoba koji bi bili ne samo tragični za narode nekadašnje Jugoslavije nego bi mogli ugroziti i europsku sigurnost. Iako je inicijalno pokazala ne samo interes nego i određenu razinu uspješnosti u posredovanju među sukobljenim stranama (naročito tijekom kratkotrajnog rata u Sloveniji), Europska Unija (tada Zajednica) pokazala se neučinkovitom onoga trenutka kad je postalo jasno da bez vojne sile neće doći do prestanka ratnih sukoba na postjugoslavenskom prostoru. Početkom 1990-ih Europa možda više nije bila “politički patuljak”, kao što ju je svojedobno nazvao Henry Kissinger, ali jest bila “vojni patuljak”. Rješenje post-jugoslavenske krize zavisilo je, zbog toga, daleko više od Sjedinjenih Država i njihova angažmana sredinom 1990-ih nego od Europe.

Relativan neuspjeh Europske Unije u sprečavanju rata u bivšoj Jugoslaviji, a naročito činjenica da nije odmah stala na stranu Hrvatske, u kojoj je službeni diskurs uvijek vidio Hrvatsku isključivo kao žrtvu u tom sukobu, dali su dovoljno motiva za konstituiranje diskursa hrvatskog euroskepticizma. Mnogi Hrvati pitali su se: gdje je bila Europa kad je Hrvatskoj trebala pomoć? Zašto je propustila vidjeti da je raspad Jugoslavije “neizbježan”? Zašto nije pomogla žrtvi? Drugim riječima, postavilo se ne samo pitanje učinkovitosti, nego i pitanje moralne i političke kredibilnosti Unije.

Konačno, treći razlog zbog kojeg su hrvatski suverenisti bili skeptični prema ideji Europske Unije bio je taj što se tu radi o jednoj multietničkoj i složenoj naddržavnoj strukturi koja se temelji na liberalnoj ideologiji – a ni jedno ni drugo nije prihvatljivo ultrakonzervativnoj i nacionalističkoj ideologiji hrvatskog suverenizma. EU je za njih bio – i ostao – jedna vrsta novog eksperimenta, pa čak i neke *nove Jugoslavije*, u smislu mogućeg ograničenja *teško stečene suverenosti*. Franjo Tuđman bio je posebno skeptičan prema svim multinacionalnim nadržavama, te je tako gledao i na Europsku Uniju. Kao uvjereni nacionalist on je vjerovao u ideju nacionalne države, te je odmah po završetku rata u Hrvatskoj postao hladan prema

ski” krug zemalja, kojima pripadaju Austrija, Mađarska, Slovenija, Češka, Slovačka i Hrvatska. Te zemlje su se sve pridruživale Europskoj Uniji nakon kraja Hladnog rata, tj. u 1990-im i 2000-im, a Hrvatska je na kraju prvog desetljeća 21. stoljeća bila jedina zemlja tog kruga koja još nije ušla u EU. Hrvatska vanjska politika oslanjala se, između ostalog, i na ideju uže suradnje sa zemljama tog kruga, što je bilo u skladu s konzervativnom ideologijom oslanjanja na tradiciju, koju je promovirao HDZ i njegov predsjednik, Franjo Tuđman. Ostali krugovi na koje se oslanjala hrvatska vanjska politika u tom razdoblju bili su: 1) bilateralni odnosi s Njemačkom, 2) katoličke zemlje i 3) male europske zemlje. V. Jović (2006). O tom oslanjanju Hrvatske na četiri kruga europskih zemalja tek treba napisati članak ili studiju.

savjetima koji su mu dolazili iz Bruxellesa.⁵ Imao je dovoljno podrške u javnosti, kao i SAD-a, da je mislio da Hrvatska ne mora poslušati te savjete. Zahlađenje odnosa između Hrvatske i EU-a naročito se manifestiralo nakon Tuđmanove odluke da ne prihvati rezultate lokalnih izbora u Zagrebu 1995. godine, te nakon njegova pokušaja ograničavanja slobode medija i političkog djelovanja.⁶ Zbog svega toga hrvatski je put prema članstvu u EU-u odgođen sve dok Hrvatska nije jasno pokazala da želi promjene.

Parlamentarni i predsjednički izbori u Hrvatskoj 2000. godine omogućili su novi početak u odnosima s Europskom Unijom. Već u studenom te godine dolazi do *Zagrebačkog summita* šefova država ili vlada zemalja Europske Unije, na kojem su sve države *Zapadnog Balkana* pozvane da ubrzaju svoj put prema Uniji. Od tada nadalje članstvo u EU-u (i NATO-u, što je ostvareno 2009) postaje glavni cilj hrvatske vanjske politike. Ta je monociljnost, međutim, i kasnije – naročito između 2002. i 2004. – bila oslabljena zbog unutrašnjih napetosti koje je izazvalo podizanje optužnice protiv generala optuženih za zločine počinjene u ratu 1991-1995.

⁵ Za Tuđmanovo gledanje na EU v. Nobilo (2000), naročito str. 69. Nobilo zaključuje da su “stranka na vlasti, pa i sam Tuđman u velikoj mjeri bili eurofobični i sumnjičavi prema liberalnim europskim idejama, koje kroz integracije *tale* identitete malih naroda”. To gledište on povezuje s gledanjem većine Hrvata na Europu (odnosi se na razdoblje o kojem Nobilo piše, tj. na početak 1990-ih). “Eurofilija Hrvata više je negativno nego pozitivno određena: Hrvati pasionirano dokazuju strancima da su Europa kako bi pokazali razliku prema ‘dubokom Balkanu’, a manje zbog stvarnog pozitivnog osjećaja pripadnosti i razumijevanja europskih integracijskih procesa oko njih.” Na str. 236 svoje knjige Nobilo upozorava da je Tuđmanov euroskepticizam bio čak i veći od onog u hrvatskom javnom mnijenju, i kaže da mu je prvi hrvatski predsjednik u godinama u kojima je Nobilo bio njegov glavni vanjskopolitički savjetnik “govorio da EZ nije prva europska zajednica te da su se i prethodna ‘carstva’ raspadala. To je odražavalo njegov zadržani historicistički pristup jednom modernom procesu. Tuđman je i na članstvo u UN gledao više kao na statusni simbol, konačnu potvrdu suverenosti, a manje kao na mehanizam integriranja Hrvatske u moderne svjetske tokove” (Nobilo, 2000). Do sličnog je zaključka došao i Davorin Rudolf, koji citira Tuđmanove rečenice u razgovoru s njim. Rudolf je rekao da će “za desetak, petnaestak godina, u Europi nestati državne granice, a putovnice će se čuvati kao eksponati u muzejima”. Rudolf kaže da ga je na to Tuđman prekinuo i rekao: “A, ne, ne. Varate se! Još dugo će u Europi postojati državne granice. I u svijetu i u Europi. Svijet se gospodarski integrira, a nacionalno se individualizira” (Rudolf, 1999: 86). U skladu s tim Rudolf priznaje da su “Sjedinjene Američke Države za mene uvijek bile najvažniji, odlučan vanjskopolitički činilac za razrješenje jugoslavenske državne krize. Europljani, jednostavno, tijekom više od pedeset godina, od završetka Drugog svjetskog rata, nisu uspjeli djelovati kao ‘ujedinjena sila’. Dok sam obavljao funkciju hrvatskog ministra vanjskih poslova, osobno sam se najviše trudio zadobiti povjerenje i podršku Amerikanaca” (Rudolf, 1999: 323). Iz toga se može zaključiti da ulazak u EU, pa ni usklađivanje politike s EU-om, nije bio prioritet hrvatske politike u to doba – ali ni mnogo kasnije, sve do smrti Franje Tuđmana 1999. godine.

⁶ Za zagrebačku krizu v. Tomac (1997).

pred Međunarodnim kaznenim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. No pregovori za članstvo u EU-u ipak su započeli u listopadu 2005, a uskoro nakon toga uhićen je i general Gotovina, čime je uklonjena najveća zapreka odnosima između Hrvatske i EU-a (Pavlaković, 2010).

Istodobno, na samoj hrvatskoj političkoj sceni dolazi do preokreta u vezi s Europskom Unijom. Hrvatska demokratska zajednica je pod svojim novim vođom Ivom Sanaderom napustila nekadašnji tuđmanistički euroskeptični diskurs (Jović, 2006 i Jović, 2009) te je prihvatila ideju o širokoj *koaliciji za Europu*. Sanaderov zaokret od konzervativnog i antieuropskog nacionalizma prema liberalno-konzervativnom proeuropskom nacionalizmu uskratio je institucionalnu podršku hrvatskim suverenistima, koji su potisnuti na margine hrvatske politike. Na iznenađenje mnogih, Sanader je na vlasti napustio tvrdi liniju koju je promovirao dok je bio u opoziciji (od 2000. do 2003), i to na četiri važna područja: 1) počeo je surađivati s MKSJ, što je dovelo do lociranja, uhićenja i transferiranja ne samo Ante Gotovine nego i drugih optuženika, 2) promijenio je euroskeptičnu retoriku unutar stranke i iz nje udaljio ultranacionaliste, 3) stvorio je koaliciju s glavnom strankom hrvatskih Srba, Samostalnom demokratskom srpskom strankom (SDSS), čime je pokazao da se udaljio od monoetničnog shvaćanja vlasti u Hrvatskoj, i 4) uspostavio je suradnju s opozicijskim strankama kad se radilo o europskim pitanjima.

Hrvatski pregovori o članstvu u Europskoj Uniji trajali su od 2005. do 2011. godine. U cijelom tom razdoblju članstvo u euroatlantskim institucijama bilo je apsolutni prioritet hrvatske vanjske politike, i to u tolikoj mjeri da se može govoriti o njenoj *jednocijnosti*. Svi ostali aspekti vanjske politike, kao i mnogi drugi aspekti ostalih javnih politika – bili su podređeni tom cilju. Tom je cilju bila podređena i hrvatska regionalna politika, u kojoj se upravo od 2003. postižu znatni uspjesi. To je bilo moguće zato što su prethodni ciljevi bili manje-više ostvareni: u tim godinama nitko više nije dovodio u pitanje ni nezavisnost Hrvatske ni njenu teritorijalnu cjelovitost. Unutarnji međuetnički odnosi stabilizirali su se, a s vremenom su se otvorila i vrlo značajna pitanja borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala, reforme pravosuđa, suđenja za ratne zločine i druge zločine počinjene u ratu pred domaćim pravosuđem, transformacije i modernizacije gospodarstva i dr. Ulaskom u NATO 2009. sigurnosna su pitanja *de facto* skinuta s dnevnog reda.

Odnosi sa Slovenijom, koji su jedno vrijeme opterećivali hrvatski put prema Europskoj Uniji, razriješeni su kad je Jadranka Kosor preuzela poziciju premijera (1. srpnja 2009), nakon čega je slijedio bilateralni dogovor o međunarodnoj arbitraži u vezi s granicom u Piranskom zaljevu. Nakon nekoliko godina stagnacije, do koje je došlo na kraju predsjedničkog mandata Stjepana Mesića, hrvatsko-srpski odnosi doživjeli su uzlet 2010, nakon što je na hrvatskim predsjedničkim izborima pobijedio Ivo Josipović. S obzirom da je već ranije (2008) u srpskoj politici potpu-

no prevladala politika Demokratske stranke (DS) i njenog predsjednika Borisa Tadića, stvorili su se uvjeti za daljnje približavanje u odnosima dviju zemalja (Jović, 2010a). Nova regionalna politika u funkciji je daljnjeg proširenja EU-a – najprije na Hrvatsku (što zemlja očekuje 2013), a potom, ako će biti moguće s obzirom na status reformi unutar tih zemalja kao i na volju (ili nedostatak volje) glavnih aktera europske politike, i na druge zemlje u regiji.

U novim okolnostima postavljaju se nova pitanja i stvaraju novi okviri za institucionalno djelovanje. U nastavku ovog članka bit će riječi o tim novim izazovima hrvatskoj vanjskoj politici.

Ulazak u Europsku Uniju: što dalje?

Neke od dilema s kojima će se suočiti hrvatska vanjska politika vezane su uz dva pitanja o kojima se već raspravlja u okviru teorija o vanjskoj politici i o međunarodnim odnosima. Prvo je pitanje: koje mogućnosti uopće stoje pred zemljama kad odabiru svoju vanjsku politiku? U tom kontekstu postavlja se i pitanje: trebaju li zemlje članice EU-a uopće imati posebne vanjske politike ili im je primarna dužnost inkorporirati svoje specifične nacionalne interese u okvire zajedničke europske vanjske politike? Odgovor na to pitanje ovisi i o gledanju na smisao i ciljeve same Europske Unije – želi li se više ili manje integrirana Unija? Postoji li – i je li uopće moguća – zajednička vanjska politika Unije? Unija kao takva nije članica Ujedinjenih naroda, pa u njima ima manju formalnu moć odlučivanja od bilo koje svoje članice. Nema je ni u drugim međunarodnim organizacijama, u kojima su zastupljene samo nacionalne države. Ona nema jedinstven stav prema pitanju vlastitog proširenja niti prema pitanju odnosa prema glavnim susjedima (Turskoj i Rusiji) te globalnim takmacima (Kini i SAD-u). Njene velike države članice ponekad vode samostalnu politiku, ne čekajući proces usuglašavanja unutar Unije – kao što je pokazala Francuska svojom intervencijom u Libiji ove godine. U tom smislu, možda Asle Toje doista ima pravo kad kaže da je Europska Unija zapravo *mala sila* koja će unatoč svojoj veličini i ekonomskoj snazi i dalje imati relativno malu ulogu u međunarodnoj politici (Toje, 2011). Stoga bi države članice ipak morale imati i neku svoju samostalnu vanjsku politiku, ne samo iz pričuvnih razloga (u slučaju eventualne dezintegracije ili paralize same Unije) nego i zato što se od njih očekuje da oblikuju sadržaj tamo gdje zasad postoji više forme nego sadržaja. U nastavku ovog članka razmotrit ćemo pitanje – kako oblikovati vanjsku politiku neke zemlje. To je pitanje sasvim relevantno za suvremene hrvatske prilike upravo stoga što se Hrvatska nalazi pred ulaskom u novu fazu svoje vanjske politike, u kojoj su raniji ciljevi manje-više ostvareni i u kojoj se pred njom nalaze novi metodološki i sadržajni izazovi.

Drugo – iako povezano – pitanje odnosi se na specifičnosti vanjskopolitičkog ponašanja malih država. Kako god definirali pojam *mala država* – a o tome, kao što

ćemo vidjeti, postoje velike razlike – Hrvatska je jedna od takvih država, bez obzira na pokušaje njenog prvog predsjednika Franje Tuđmana da ju pribrojavanjem akvatorija teritoriju premjesti u razred “srednje velikih država”.⁷ Svojedobno se malom zemljom smatrala svaka zemlja koja nije bila velika sila ili velesila. No u suvremenim teorijama o međunarodnim odnosima pojavljuju se novi pojmovi kako bi se opisala stvarna moć neke države. Tako se uz pojam *mala država* sad pojavljuju i pojmovi kao što su *male sile* (small powers), *srednje sile* (middle powers), odnosno – na drugoj strani – *mikrodržave* i *minidržave*. Svaka od tih kategorija ima određene specifičnosti, prednosti i ograničenja kad se radi o vanjskopolitičkom djelovanju. U nastavku ovog članka razmotrit ćemo osnovne ideje prezentirane u tim teorijama, a naročito one koje su relevantne za slučaj koji ovdje razmatramo. Zaključit ćemo da će Hrvatska preko članstva u EU-u vjerojatno htjeti postati *mala sila*, a ne ostati *mala država*. Razlika je u tome što se *mala sila* definira kao zemlja koja ima veće mogućnosti utjecanja na međunarodne odnose nego što bi se očekivalo s obzirom na veličinu njenoga teritorija i druge značajke. Za razliku od toga *mala je država* uglavnom u klijentelističko-patronsom odnosu prema velikim silama, od kojih je u velikoj mjeri zavisna.

Pitanje je, naravno, je li takva vanjskopolitička orijentacija moguća u slučaju Hrvatske. To ne ovisi samo o njenoj politici, nego i o razvoju odnosa u samoj Europskoj Uniji, o brzini prevladavanja ekonomske, legitimacijske i krize vodstva u EU-u, o njenoj politici prema Jugoistočnoj Europi, kao i o dinamici razvoja same Hrvatske.

Odabir vanjskopolitičke orijentacije

U klasičnom tekstu za teorije vanjske politike, koji je 2003. objavio u *International Affairs* pod naslovom “What Is to Be Done? Foreign Policy as a Site for Political Action”, Christopher Hill na postavljeno pitanje odgovara – “vrlo malo, osim što se može smanjiti šteta”. To se naročito odnosi na male zemlje, čija pozicija u međunarodnoj politici daleko više ovisi o prirodi međunarodnog sustava i interakciji unutar tog sustava nego o vlastitoj moći i mogućnostima izbora proizašlim iz nje. Vanjska politika neke zemlje i dalje ovisi o njenoj veličini i moći, kaže Hill. Velike i moćne zemlje mogu voditi politiku s globalnim ambicijama, odnosno globalnim dosegom, dok manje zemlje uglavnom primjenjuju neku vrstu obrambene (defenzivne) strategije. Hill navodi sljedeće modele vođenja vanjske politike koji su na raspolaganju

⁷ Govoreći grupi hrvatskih vojnika i časnika ranjenih tijekom rata 1991-1995, Franjo Tuđman je 27. prosinca 1993. rekao da geografi obično zaboravljaju pribrojiti akvatorij teritoriju, a kad bi to učinili, vidjelo bi se da Hrvatska nema 56 000, nego 88 000 kvadratnih kilometara. Na to je dodao da bi Hrvatska mogla, kad se završi rat i razriješi kriza u Bosni i Hercegovini, postati srednje velika europska zemlja. *Vjesnik*, 28. prosinca 1993.

uglavnom velikim silama: 1) autistična politika moći, 2) politika aktivnog revizionizma, 3) politika hegemonije, 4) usmjereni multilateralizam, 5) egzemplarna vanjska politika, i 6) vanjska politika *križarskih pohoda*. Neke od tih politika primjerene su samo velikim zemljama, a SAD je, piše Hill, jedini koja doista može svoju moć protegnuti u gotovo svaki dio svijeta i uspješno implementirati gotovo svaki od tih modela. No i manje države s velikim ambicijama mogu isprobati – koliko god to ponekad bilo osuđeno na neuspjeh – neke od tih politika. Štoviše, neke od *nepoćudnih država* (rogue states) djeluju upravo kao velike sile iako za to možda nemaju dovoljno kapaciteta. Autistična politika moći ili politika *križarskih pohoda* (koja podrazumijeva ideološki ekskluzivizam i intervencionizam) čak je i češće karakteristična za manje, ali ambiciozne države nego za velike sile koje se uglavnom oslanjaju na održanje *statusa quo* (v. Carr, 1939/2001).

Na drugoj strani, malim zemljama (a Hill ih opisuje kao “zemlje koje nemaju instrumenata kojima bi oblikovale međunarodno okruženje”) preostaju neke od defenzivnih strategija. Hill navodi sljedeće: 1) vanjska politika koja je fokusirana na održavanje odnosno opstanak, 2) multilateralizam kao oblik skloništa/zaklona u međunarodnim odnosima, 3) vanjska politika fokusirana na jednu specifičnu zadaću odnosno specijalizaciju, tzv. *nišu*, i 4) vanjska politika *šutnje* (quietism).

Budući da Hrvatska sasvim sigurno pripada malim državama, strategije koje se nude u drugom dijelu Hillova članka čine se primjerenijima. Usmjerenost hrvatske vanjske politike prema članstvu u Europskoj Uniji i NATO-u tipičan je primjer strategije “multilateralizma kao oblika skloništa u međunarodnim odnosima” (Hill, 2003: 247). Za velike zemlje EU može predstavljati primjer pokušaja “usmjerenog multilateralizma”, u kojemu se postojeće međunarodne organizacije pokušava staviti pod vlastitu kontrolu kako bi ih se usmjerilo prema cilju koji je zapravo nacionalni, a ne univerzalan po karakteru. O pokušaju da se vlastiti nacionalni interesi prikažu kao univerzalni (ili barem – kao u ovom slučaju – europski) u svom je klasičnom djelu “Dvadesetogodišnja kriza” kritički pisao E. H. Carr (1939). Carr upozorava na sličnosti između takvog odnosa prema međunarodnoj politici i liberalnih ekonomskih teorija, koje također drže da će se razina općeg dobra i razvijenosti podići prije svega tako što će svaki pojedinac slijediti svoje vlastite interese. Prema tim teorijama, između privatnog interesa pojedinca, odnosno nacionalnog interesa pojedine države (u slučaju međunarodnih odnosa, gdje se države ponašaju kao što se pojedinci ponašaju u odnosu na vlastite države) s jedne strane i općeg, univerzalnog interesa s druge nema nikakvog sukoba, ili ga barem nema sve dok se akteri ponašaju racionalno, tj. u skladu s vlastitim interesima. Štoviše, univerzalni ciljevi postići će se tako što će se dosljedno slijediti specifični nacionalni/privatni/posebni interesi. No ta retorika, upozorava Carr, može biti prihvatljiva samo velikim silama, koje ne vide razliku između svoje pozicije i tobože *univerzalnih načela*. Liberalna (*utopistička*, kako je naziva Carr) ideja o *harmonizaciji interesa* vodi

održanju dominacije velikih nad svima ostalima, te pretvara nacionalizam u imperijalizam (1939/2001: 42-83). Ta ista bojazan – da bi Europska Unija mogla postati instrument ostvarivanja nacionalnih (nacionalističkih) ciljeva svojih velikih članica koji ne bi ujedno bili i univerzalni interesi postoji kod svih malih država članica, te čini jedan od temelja njihova pristupa samoj Uniji. EU je za male zemlje jedna vrsta zaklona pred takvim ponašanjem velikih sila. On za njih ima prije svega defenzivnu funkciju.

Iz te Hillove klasifikacije lakše je razumjeti i razloge zbog kojih i velike i male države ipak prepoznaju ulazak u EU i stvaranje jedne veće zajednice s globalnim ambicijama kao svoj nacionalni interes. Ti su razlozi različiti, ali postoje u oba slučaja. Velike države vide EU prije svega kao instrument postizanja *hegemonije meke moći* (soft-power hegemony) ili kao mogućnost usmjeravanja multilateralne organizacije u onom pravcu u kojem bi to najbolje odgovaralo njihovim specifičnim nacionalnim interesima. Male države, međutim, vide članstvo u EU-u kao ulazak u organizaciju koja može postati efikasan *zaklon*, odnosno *sklonište*. Borba za *održavanje*, odnosno *opstanak* (što je, prema realistima, jedini permanentni cilj svake države) naročito je važna za male zemlje. Posebno se to odnosi na one zemlje koje su u svojoj prošlosti stradale nakon što su prošle kroz raspad država u kojima su i same sudjelovale ili su bile okupirane od strane drugih. Gotovo sve europske države imale su u 20. stoljeću takvo iskustvo – a mnoge od njih i višekratno.

Zadržimo li se još malo na Hillovoj klasifikaciji mogućnosti koje stoje pred pojedinim zemljama u osmišljavanju njihovih vanjskih politika, primijetit ćemo da ipak postoje i neke mogućnosti za specijalizaciju u pojedinim temama, odnosno *nišama*. Kanada se, primjerice, “specijalizirala” u području mirovnih misija, te njeni vojnici imaju daleko značajniju ulogu u njima nego što bi bilo uobičajeno s obzirom na veličinu stanovništva te zemlje. Norveška se specijalizirala za humanitarnu diplomaciju, što joj je omogućilo daleko veću prisutnost u postjugoslavenskim zemljama nego što bi se moglo očekivati samo temeljem njene moći. Pred hrvatsku vanjsku politiku postavlja se pitanje: može li se i želi li se specijalizirati u nekom posebnom području? Ako može, postaviti će se pitanje i – u kojem području, odnosno u kojim područjima? Od mogućih područja koja bi došla u obzir za takvu specijalizaciju treba istaći regionalnu suradnju, mediteransku suradnju, suradnju sa zemljama koje prolaze kroz post-konfliktno razdoblje, a eventualno i sa zemljama koje su imale sličan put tranzicije iz jednog političkog, ekonomskog i državnog sustava u drugi.⁸ Odluka o tim pitanjima ovisi, kao što ćemo istaći u završnom dijelu ovog članka, i o političkim orijentacijama unutar same zemlje, budući da su unutarnja i vanjska politika vrlo povezane.

⁸ O tome bi, također, trebalo napisati poseban članak, jer u ovom nema prostora da se ovdje navedeni mogući odabiri *niše* detaljnije elaboriraju.

Također, postavlja se pitanje – bi li politika *šutnje*, odnosno *dobrovoljnog isključivanja* iz većih i kontroverznijih vanjskopolitičkih pitanja koristila ili štetila Hrvatskoj? Koliko je *isključivanja* korisno? Tijekom Hladnog rata Finska je bila primjer zemlje koja je optirala za “nevidljivost” u vanjskoj politici, držeći da takva pozicija najbolje odgovara njenim nacionalnim interesima. No je li *neutralnost*, koja je u hladnoratovskom kontekstu bila oblik *quietisma*, održiva u novim okolnostima? Hill spominje Bosnu i Hercegovinu kao primjer zemlje koja teško da ima ijednu drugu mogućnost osim da primijeni politiku *šutnje* kako ne bi uznemirila ravnotežu (unutarnju i u odnosu na druge u regiji) koja je postignuta Daytonskim sporazumom. Politika *šutnje* međutim, kaže Hill, “zahtijeva operacionalnu sposobnost i stalno preispitivanje” kako bi se održala (2003: 249).

Male države obično ističu da se u svom vanjskopolitičkom djelovanju više oslanjaju na načela i *moć* (soft power, meka sila) nego na *silu* (hard power, tvrda sila). One su često zagovarateljice *etičkih načela* i načela *poštivanja međunarodnog prava*, jer ih ti instrumenti štite pred pritiscima velikih i moćnih zemalja. Za razliku od supersila i velikih sila, kojima više odgovara anarhičan nego uređen oblik međunarodnih odnosa, malim zemljama odgovaraju jasnija pravila ponašanja, pa se često nalaze među glavnim zagovornicama međunarodnog prava i djelovanja međunarodnih institucija. U tom slučaju njihova će vanjska politika biti s jedne strane određena orijentacijom prema *niši*, a s druge će imati i elemente *križarskih pohoda*, odnosno promoviranja principa pred interesima.⁹ Ovo drugo, kako navodi Hill, češće je obilježje većih zemalja nego manjih. Britanska vanjska politika za vrijeme ministra vanjskih poslova Robina Cooka (1997-2003) sama je sebe nazivala *etičkom vanjskom politikom* (Chandler, 2003). No i u jednom i u drugom slučaju – kad i velike i male države zagovaraju *križarske* (ideološke) principe – postoji stanoviti rizik za mir u svijetu. Npr. jedna od posljedica ideje o univerzalnoj etičnosti, koja je u hijerarhijskom redu dolazila iznad poštivanja suverenosti, bila je vidljiva i u zagovaranju koncepta liberalnog intervencionizma. Agresivnost prema drugim zemljama tada se opravdavala moralnim načelom podrške borbama za slobodu i protivljenja – ako treba i vojnom silom – diktatorima i diktaturama. Male zemlje rijetko kad imaju mogućnost samostalnog djelovanja na tim temeljima. Ako djeluju u korist načela, onda to mogu samo multilateralno, u okviru postojećih institucija ili *ad hoc* koalicija, i to uvijek kao mlađi partneri velikih sila.

⁹ Politiku *križarskih pohoda* ne treba shvatiti doslovno kao orijentaciju koja je povezana s religijom, odnosno u ovom slučaju kršćanstvom. Radi se o politici koja, doduše, može biti vođena nekom vjerom, ali i ideologijom ili vrlo snažnim principima, te je stoga spremna riskirati mir u svijetu i *status quo* kako bi postigla sasvim određene ideološke/vjerske ciljeve. Termin na engleskom jeziku glasi – *crusading*: taj je pojam otvoren i za svjetovne, odnosno ideološke motive.

Pozicija malih zemalja

Zadržimo se sad malo na jednom drugom aspektu koji je važan za odabir hrvatske vanjskopolitičke strategije, a to je – veličina i moć neke zemlje.

Rasprave o važnosti veličine zemlje za njenu poziciju u svijetu novijeg su data, upravo zato što se ranije pretpostavljalo da o tome uopće ne treba raspravljati, nego se aksiomatski preuzimalo da veličina zemlje (kao i njen geografski položaj, ponekad i klimatske prilike, ekonomska moć itd.) odlučujuće određuje karakter njeve vanjske politike. Samo velike zemlje mogu biti *velesile* ili *supersile* – male zemlje nemaju nikakve šanse da s njima budu na istoj razini.

No s krajem imperijalizma u 1950-im i 1960-im godinama 20. stoljeća nastaje velik broj malih i slabih država koje su dobile mjesto u međunarodnom sustavu. Pokret nesvrstanih bio je prvi pokušaj njihova organiziranog pojavljivanja na globalnoj sceni (Jakovina, 2011). Potom, posjedovanje ili neposjedovanje nuklearnog oružja poremetilo je raniju jasnoću podjele na “velike” i “male”. U svakom budućem ratu velike zemlje bez nuklearnog oružja bile bi vjerojatno u lošijoj poziciji nego manje zemlje s nuklearnim oružjem. Moderne tehnologije dale su šansu onima koji nemaju prednost veličine teritorija i brojnosti stanovništva. Ratovi se više neće voditi *prsa o prsa* niti je brojnost armija danas presudna. Novi ratovi vode se tako da i nema fizičkog dodira između vojnika dviju zaraćenih strana. I u vojnim pitanjima (možda čak ponajviše u tim pitanjima) globalizacija je stvorila novi svijet, koji više nije determiniran ni prostornošću ni temporalnošću.

S druge strane, ni ekonomska moć država u suvremenom svijetu ne ovisi primarno o njihovoj veličini. Europske male države, ali i jedan broj drugih malih ili čak i mikrodržava, npr. *azijski tigrovi* ili zemlje arapskog svijeta poput Kuvajta, Katar i Bahreina, nalaze se među najbogatijim zemljama svijeta, s velikom ekonomskom moći. To je rezultat, s jedne strane, njihove geografske pozicije – s obzirom na to da su zbog nje u prilici kontrolirati važne resurse, npr. naftu i plin – a s druge je strane to posljedica i dobrih odnosa sa Sjedinjenim Državama, koje bismo mogli nazvati *patronsko-klijentelističkim* (Kassimeris, 2009).

U tom kontekstu pojavile su se i u teorijama o međunarodnim odnosima daleko sofisticiranije podjele, kao i novi pojmovi. Jedan je od takvih pojmova *male sile* (small powers). Kao što objašnjava Christos Kassimeris (2009), radi se o teritorijalno i po stanovništvu relativno malim zemljama, koje međutim imaju mogućnost djelovanja koje daleko nadmašuje te teritorijalno-demografske nedostatke, ako se više uopće radi o nedostacima. Pojam *mala sila* pokazuje dvojnost njihove pozicije. Za razliku od *malih zemalja* ili čak i *mikrozemalja* male sile ipak imaju mogućnost utjecanja na međunarodni sustav. Tu su mogućnost stekle uglavnom savezništvom s velesilama ili članstvom u međunarodnim organizacijama, kao što su Europska Unija i NATO. To što se o malim zemljama i malim silama manje pisalo, posljedi-

ca je jedne vrste monopolizacije same discipline *međunarodnih odnosa* od strane akademske zajednice i pojedinaca koji dolaze iz velikih zemalja ili su po interesu fokusirani na analizu politike velikih zemalja. Teorija međunarodnih odnosa, kaže Kassimeris, dugo se fokusirala samo na geopolitička i sigurnosna pitanja (pod utjecajem prevlasti realizma nad ostalim teorijsko-ideološkim smjerovima), zanemarujući manje države. No u posljednje vrijeme ta se situacija mijenja, i to i zbog uloge koju male države i sile imaju u Europskoj Uniji. Iako Kassimeris pokazuje da u vezi s pitanjem kvantitativnog kriterija kojim bismo neku državu mogli smatrati *malom* ne postoji suglasnost, on kaže da bi se u današnjim globalnim okvirima moglo zaključiti da je svaka zemlja koja ima manje od 40 milijuna stanovnika – mala. To znači da bi 22 od 27 članica EU-a bile *male zemlje* – sve osim Njemačke, Francuske, Španjolske, Italije i Ujedinjenog Kraljevstva. Sa 38 milijuna stanovnika, Poljska je na samom rubu između velike i male zemlje – i ta činjenica doista utječe na njenu vanjskopolitičku strategiju, jer se ona fokusira na prelazak iz kategorije *malih* u kategoriju *velikih* europskih zemalja. Neke od malih zemalja na rubu su onoga što Handel (1990) naziva *mikrodržavama* – primjerice od zemalja EU-a: Malta, Cipar ili Luksemburg – koje imaju manje od milijun stanovnika. Pa ipak, zbog njihova članstva u Europskoj Uniji, kao i zbog ekonomskih uspjeha (naročito kad se radi o malim zapadnoeuropskim državama – članicama EU-a) ipak je primjerenije o njima govoriti kao o *malim silama*.

Male sile imaju, navodi Maurice East (1973), ponešto specifičnu vanjsku politiku i u odnosu na velesile i u odnosu na mikrodržave i male države. Njihovu vanjsku politiku karakterizira pet obilježja: 1) njihova je interakcija s drugim zemljama ograničena po dometu i temama. Fokusiraju se na bitne elemente za njihov vlastiti nacionalni interes i komuniciraju uglavnom s onima koji im mogu biti od koristi u ostvarivanju tih interesa; 2) rado i s entuzijazmom sudjeluju u radu međunarodnih organizacija. Za razliku od njih velike sile i supersile često ne vide razloga za sudjelovanje u njima jer ih drže smetnjom, odnosno ograničavajućim faktorom u odnosu na vlastitu moć.¹⁰ Mogli bismo reći da *anarhična* priroda međunarodnog sustava odgovara velikim silama, dok uređeni međunarodni poredak odgovara malim; 3) iz tog razloga male sile podržavaju međunarodno pravo u većoj mjeri nego velike sile i supersile; 4) male sile ne oslanjaju se na *tvrdu silu* (hard power), nego se prije svega drže načela minimalne upotrebe sile u međunarodnim odnosima. Moglo bi

¹⁰ Odnos SAD-a prema međunarodnim organizacijama uvijek je bio ambivalentan, a službena politika ovisila je o tome jesu li na vlasti izolacionisti ili internacionalisti. Razlike su se vidjele, primjerice, prilikom osnivanja Lige naroda, te kasnije – nakon 1989. – u vezi s pitanjem opstanaka NATO-a. Nakon 2001. neokonzervativci u američkoj vanjskoj politici kritiziraju ulogu UN-a, a djelomice i NATO-a, za koje drže da daleko više koriste malim zemljama članicama nego SAD-u (v. Stelzer, 2004).

se reći da su male sile uglavnom orijentirane na upotrebu *meke sile*, odnosno *moći* (soft power) (Nye, 2005), dok su velike sile jedine u prilici primijeniti ili prijetiti primjenom *tvrde sile*; 5) vanjska politika malih sila uglavnom je koncentrirana na regionalna pitanja, pa one vrlo često sebe pozicioniraju kao *regionalne sile*. Nastavljajući se na Eastovu klasifikaciju, koju smatramo vrlo korisnom za raspravu o budućoj hrvatskoj vanjskoj politici, mogli bismo reći da *male sile* pritom ponekad djeluju kao *franšize* svojih saveznica – velikih sila ili supersila, te da u regionalnim pitanjima djeluju usklađeno s njima. U ključnim trenucima u kojima bi eventualno mogla doći u pitanje njihova sigurnost one znaju da mogu računati na podršku i pomoć svojih moćnih saveznika. Vital (1980) ide i korak dalje, pa zaključuje da su male sile u paradoksalnoj poziciji, naime s jedne strane imaju ulogu važnih regionalnih igrača, a s druge im je suverenitet značajno ograničen jer postaju *klijenti* ili *sateliti* velikih sila. To je, na prvi pogled, paradoksalno, no ipak pokazuje da između *suverenosti* i *sigurnosti* ne postoji jednoznačna veza. Ponekad manje suverenosti znači više sigurnosti, a može značiti i više utjecaja u međunarodnom sustavu. Savezništvo s hegemonijskom zemljom, naročito ako se radi o *benevolentnom hegemonu*, može u stvarnosti povećati moć male zemlje koja se nalazi u tom savezništvu i time joj dati veći utjecaj u regionalnim pitanjima nego što bi ga inače imala. Savezništvo s hegemonom najbolji je put transformiranja male zemlje u malu silu. Odličan primjer za takvu vanjskopolitičku orijentaciju jest Izrael.

Na ovu klasifikaciju Kassimeris dodaje i zaključak da je vanjska politika malih sila uglavnom reaktivna a ne pro-aktivna. One ne iniciraju globalne promjene ili važne događaje, nego uglavnom reaguju na njih. Te su reakcije, kako je ustanovio i Maurice East (1973), po svojoj prirodi više verbalne nego neverbalne. U tom smislu, kao što naglašava i Katinka Barysch u svojoj nedavnoj interpretaciji promjena unutar samog EU-a¹¹ pojavljuje se podjela na male sile, koje su uglavnom orijentirane prema *soft power* i *verbalnim akcijama*, i na velike države (a to su u EU-u, uzme li se kriterij broja stanovnika: Njemačka, Francuska, Italija, Velika Britanija, Španjolska i – s oko 38 milijuna stanovnika – možda Poljska), koje su sklonije unilateralnom djelovanju i neverbalnim političkim akcijama. Analizirajući sadašnje podjele unutar EU-a, Barysch (2011) naglašava da se male države u suvremenom EU-u stalno odupiru takvom unilateralnom djelovanju velikih europskih sila, te da žele snažniji i efikasniji mehanizam zaštite unutar samog EU-a kako bi izbjegle marginalizaciju. Na drugoj strani, velike sile sklone su djelovati unilateralno – kao što je pokazala francuska inicijativa prilikom intervencije protiv Libije, ili kao što permanentno pokazuje britanska politika *stvaranja iznimaka* pri primjeni određenih europskih propisa (opting-out).

¹¹ <http://ecfr.podhoster.com/index.php?pid=22880>

Zaključit ćemo ovaj pregled suvremenih rasprava o važnosti pitanja veličine države za smjer njene vanjske politike konstatacijom Matthiasa Maassa (2009), koji je napisao da u suvremenoj teoriji zapravo nema konsenzusa oko toga što je to *mala država*. Dva su glavna smjera: jedan se oslanja na kvantifikacije, pri čemu se broj stanovnika koji čini neku državu malom određuje manje-više volunтарistički, a drugi govori o određenom nizu obilježja koja povezuju sve zemlje koje se smatraju malima. Ta je rasprava između *kvantitativnog* i *kvalitativnog* definiranja pojma *mala država* (i tom pojmu srodnih pojmova: mikrodržava, minidržava, mala sila, srednja sila, regionalna sila, velika sila, supersila i dr.) ista ona koja se vodi i u drugim granama “političke znanosti”, primjerice u raspravama o *tranzitologiji* (Jović, 2010b). S obzirom na dosadašnju prevlast realizma kao teorijsko-ideološkog smjera unutar teorija o međunarodnim odnosima, ne iznenađuje da je kvantitativnost dominirala i pri definiranju tih pojmova.

Na drugoj strani, čak i najtvrdi realisti nisu mogli izbjeći činjenicu da je – ako ne zbog drugog razloga, a onda zbog veličine – koncept malih država također povezan i s određenim tipom ponašanja, koje se temelji na *strahu* ili barem *bojazni* za vlastitu nacionalnu sigurnost. Male se države – možda čak i više od velikih – fokusiraju na pitanje opstanka, odnosno samo-održanja. One su potencijalno *slabe države*, zaključuju realisti, kao što u svom preglednom članku pokazuje Maass (2009). Zbog toga su više od drugih zainteresirane za opstanak, produbljenje i proširenje – uključujući i u vojno-sigurnosnom aspektu – organizacija kao što je Europska Unija. U tom smislu moglo bi se reći da je Poljska doista najbolji granični slučaj između *male* odnosno *regionalne* sile i velike sile. S obzirom na svoj historijski i geografski kontekst ona s *malim državama* dijeli pojačan osjećaj straha za vlastitu sigurnost, a s velikim silama ambiciju da aktivno djeluje i da usmjerava EU u pravcu koji odgovara njenim nacionalnim interesima.

Hrvatska, međutim, nema takve mogućnosti, dijelom i zbog toga što je njena veličina i stvarna političko-ekonomsko-vojna snaga takva da ne može postati velikom silom. Ona se, dakle, mora zadovoljiti time da iskoristi članstvo u Europskoj Uniji kako bi od *male države* postala *mala sila*. Kao i u slučaju drugih *malih država* Hrvatskoj također odgovara članstvo u Europskoj Uniji. Ono joj daje određena sigurnosna jamstva, kao i prostor za ograničeno komuniciranje s državama koje imaju slične ili iste vanjskopolitičke ciljeve i interese. Njoj, također, više odgovara uređena nego anarhična Unija, kao što joj odgovara uređeniji, a ne anarhičan međunarodni sustav. Unutar samog EU-a njoj će odgovarati grupiranje s drugim *malim silama* kako bi izbjegla hegemonijske ambicije velikih europskih država. Multipolarnost unutar EU-a u interesu je malih sila, pa se zbog toga one najčešće odlučuju podržati ulazak novih *velikih sila* u Uniju. Uostalom, upravo zbog toga se primanju Turske u članstvo EU-a primarno protive sadašnje *velike sile* EU-a, a ne male države.

Ključni test za prelazak Hrvatske iz kategorije *malih država* u *male sile* bit će onaj koji spominje Kassimeris u svojoj definiciji razlike između ta dva koncepta. Onog trenutka kad se bude moglo uvjerljivo utvrditi da Hrvatska doista ima mogućnost utjecanja u okviru međunarodnog sustava i kad taj utjecaj bude primarno ostvaren posredstvom instrumenata *meke moći* (ekonomskom snagom, sposobnošću uvjeravanja drugih, i cjelokupnom moći koja nadilazi njene geografsko-demografske karakteristike), tada će se moći reći da je ona postala *mala sila*.

Hrvatska vanjska politika u novim bi okolnostima mogla, dakle, biti orijentirana prema postizanju statusa *male sile*. Za tu će ulogu od velikog značaja biti i njena regionalna politika – naročito stoga što se podrazumijeva da *mala sila* ima utjecaja na regionalnoj razini. No ta tema morat će biti ostavljena za neki drugi članak.

Nova pitanja nakon ulaska u EU

U trećoj fazi svoje dosadašnje vanjske politike Hrvatska se orijentirala na jedan cilj: ulazak u euroatlantske organizacije. Taj je cilj djelomično postignut kad je postala članicom NATO-a (2009), a u potpunosti bi mogao biti postignut do 2013, kad se očekuje ulazak u Europsku Uniju. S tim će se ulaskom, međutim, promijeniti i metodološki i sadržajni karakter hrvatske vanjske politike te okvir kojim će biti određeno njeno djelovanje.

U metodološkom smislu, dosadašnja jednociljna vanjska politika, koja bi mogla biti predstavljena simbolom strelice, morat će postati višeciljna, odnosno lepezasta. Iako male države i male sile teže ograničavanju broja vanjskopolitičkih tema u kojima žele i mogu aktivno sudjelovati, te se ponekad orijentiraju na stvaranje određenih specijalističkih *niša*, one kao članice EU-a pred sobom imaju golem broj pitanja i same moraju donijeti odluku o tome o kojima će željeti izraziti stav a koje će izbjeći ili odšutjeti. Europska Unija ima globalne političke ambicije i želi postati globalni igrač u međunarodnom sustavu. S te je pozicije razumljivo da nema globalnog pitanja o kojem EU ne bi mogao ili htio zauzeti stav. Kao zemlja članica Hrvatska će biti u prilici da aktivno sudjeluje u raspravi i odlučivanju o globalnim pitanjima. To će od hrvatske diplomacije i politike tražiti daleko veća umijeća i više znanja, kao i više fleksibilnosti i odgovornosti, nego što je bio slučaj u fazi monociljne vanjske politike. Čak i ako se odluči za politiku *šutljivosti* (quietisma), bit će potrebno razviti dodatno umijeće kako bi se ostalo “neprimjetnim”, ali i selekcionirati teme o kojima se neće šutjeti.

U sadržajnom smislu pojavit će se potpuno nova pitanja na koja će Hrvatska morati naći odgovor. Ovdje ćemo razmotriti samo dva takva pitanja: 1) pitanje daljnjeg proširenja i/ili produbljenja EU-a, i 2) pitanje globalnih ambicija EU-a i njegova pozicioniranja u okvirima međunarodnog sustava. Prije nego što detaljnije razmotrimo oba pitanja, treba istaći da se rasprave o njima vode u svim zemljama

EU-a te da su te rasprave značajno povezane s ideološko-teorijskim pozicijama koje zauzimaju pojedini akteri politike. Iako ima onih koji drže da je vanjska politika područje u kojem je potrebno postići nacionalni konsenzus, takvog konsenzusa nema niti ga u pluralističkom društvu može biti. Vanjska politika samo je jedna od javnih politika, te kao što nije moguće očekivati konsenzus u pitanjima zdravstvene, mirovinske, socijalne ili obrazovne politike, tako je to nemoguće i u pitanjima vanjske politike. Vanjska politika neke zemlje podložna je promjenama upravo kao i druge javne politike, pa je ne treba mistificirati frazom o “nacionalnim interesima”. Isto tako, treba napustiti iluziju o stalnosti (nepromjenjivosti) vanjske politike. Vanjska je politika, kao i svaka druga javna politika, evolutivna – i to podjednako u slučaju malih i velikih država. Primjerice, vanjskopolitički ciljevi predsjednika Obame nisu isti kao i ciljevi njegova prethodnika Georgea Busha Mlađeg. Štoviše, svaki američki predsjednik ima svoju vanjsku politiku, koja nije potpuno različita, ali nikad nije ni istovjetna politici njegova prethodnika. Nije neuobičajeno ni da se isti predsjednici tijekom svog mandata – a naročito u drugom mandatu, ako ga dobiju – ponašaju inovativno upravo u pitanjima vanjske politike.

U okviru same Europske Unije te se ideološko-teorijske podjele najbolje vide pri analizi važnosti koju za vanjskopolitička pitanja imaju stranačke porodice. Realisti često zanemaruju njihovu ulogu zato što vanjsku politiku reduciraju na zamišljene “nacionalne interese”, podrazumijevajući da je međunarodni sustav prije svega utemeljen na interakciji država. Svi ostali akteri manje su važni. Stranke, drže oni, imaju važnu ulogu u unutarnjoj politici neke zemlje, ali ne i u vanjskoj politici, koja je *državna stvar*, a najčešće se prepušta *birokratsko-stručnom* aparatu kao što su profesionalna diplomacija i druge specijalizirane službe.

No uvođenje izbora na europskoj razini te promjena karaktera same *Europske Unije*, koja nije više samo zajednica država, nego i prostor stvaranja europskog društva, a možda i europskog *demos*a, pokazali su manjkavosti realističkih interpretacija.¹² Stranačko-ideološke grupacije određuju smjer u kojem će se razvijati Europska Unija, a time i njen karakter. Budući da je EU i *zajednica vrijednosti*, bez analize stranačko-ideoloških pozicija unutar Unije nije moguće do kraja razumjeti unutrašnju dinamiku tog procesa.

Četiri su glavna cilja formiranja Europske Unije: 1) povećanje sigurnosti i osiguranje mira na kontinentu koji je u 20. stoljeću bio “mračni kontinent” (Mazower,

¹² Memoarska knjiga Mate Granića (2005) pokazuje kolika je bila važnost demokršćanskih stranaka u Europi prilikom priznavanja Hrvatske te intenzitet s kojim je Hrvatska lobirala preko njih. Slično je bilo i prilikom nedavne odluke o datumu potpisivanja pristupnog ugovora – i u tom su slučaju stranačke grupacije imale veliku ulogu: konzervativne (narodnjačke) stranke htjele su pomoći svojoj sestrinskoj stranci HDZ-u. Takvo stranačko djelovanje sasvim je legitimno i više je pravilo nego iznimka.

2004); 2) povećanje razine slobode; 3) povećanje prosperiteta i razine razvoja svih europskih društava, i 4) povećanje jednakosti odnosno solidarnosti u okviru europskog kontinenta.

Europska Unija postigla je prilične uspjehe u ostvarenju sva četiri cilja. Iako glavne (tj. mainstream) stranačko-ideološke grupacije prihvaćaju sva četiri cilja kao svoja, a stranke i u europskom kontekstu djeluju u okvirima *kartelskog stranačkog sustava*, te nijedna grupacija nije nikad sasvim isključena iz procesa odlučivanja (Mair, 1995 i Katz i Mair, 2009), one stavljaju različit naglasak na važnost i hijerarhijski poredak tih četiriju ciljeva.

Liberali i demokrati (ELDES) preferiraju slobodu iznad svega. Konzervativci (pučani, ENS) daju prednost sigurnosti, koju vide najbolje zaštićenu politikom oslanjanja na tradiciju i u okvirima kontinuiteta s pozitivnim prošlim i poznatim. Oni se drže izreke – “ako nešto nije polomljeno, ne pokušavaj to popraviti”. Socijalisti i socijaldemokrati daju prednost solidarnosti, a Europsku Uniju vide kao mehanizam pravedne redistribucije koji će pomoći da se ostvari ekonomska jednakost svih njenih dijelova (država i regija), što je preduvjet za političku jednakost. Oni pak koji odbacuju sve četiri ovdje navedene vrijednosti nalaze se na marginama europske politike – radikalno desnoj ili radikalno lijevoj. Iako oni u posljednje vrijeme jačaju kao neka vrsta *alternative* europskom projektu koji je postao *mainstream*, njihova pozicija za ovaj članak nije relevantna jer bi njihovom eventualnom prevlašću došlo do sloma Europske Unije. Ona, naime, može preživjeti samo ako je i *ideološka zajednica*. Narušavanje fundamentalne ideološke paradigme (koju na Zapadu najčešće nazivamo *liberalnom demokracijom*) dovela bi do raspada Europske Unije na isti način na koji je pad ideologije *marksizma* i na njemu utemeljenih političkih diskursa doveo do raspada Varšavskog vojno-političkog saveza, a u nekim slučajevima (npr. SSSR, Jugoslavija, Čehoslovačka i Njemačka Demokratska Republika) i država.

Vanjska politika Europske Unije, njen opseg i sadržaj, izravno ovise ne samo o politici nacionalnih država i njihovim međusobnim odnosima nego i o političkoj konstelaciji, tj. odnosu snaga između glavnih europskih ideološko-političkih grupacija. U tom će smislu biti potrebno da i hrvatske političke stranke ozbiljnije nego dosad razmisle o vanjskopolitičkim pitanjima. Budući da će više nego ikad biti uključene u procese na naddržavnoj razini, pred njima je proces definiranja novih strategija i o pitanjima koja nisu direktno vezana uz državni okvir.

Karakter europske vanjske politike, njen opseg i smjer ovisit će o tome koja od tih glavnih grupacija u određenom trenutku ima prevlast nad drugima. Pokazat ćemo razlike na primjeru dvaju pitanja: 1) pitanju proširenja Europske Unije i granica tog proširenja, 2) pitanju globalnih ambicija Europske Unije. Liberali, socijalisti i konzervativci imaju vrlo različite odgovore na ta dva fundamentalna pitanja. Ta će se pitanja postaviti i pred Hrvatsku kao novu članicu EU-a. Odgovor na njih bit će

uvjetovan pragmatičnom procjenom o tome što su to *hrvatski nacionalni interesi*, a ta će procjena ovisiti s jedne strane o poziciji Hrvatske kao *male zemlje* ili *male sile*, a s druge strane o ideološko-političkim pozicijama onih koji će određivati sadržaj hrvatske vanjske politike.

1. Proširenje Europske Unije

Proširenje Europske Unije neki smatraju njenim najznačajnijim vanjskopolitičkim uspjehom, a drugi najvećim problemom, odnosno izvorom nestabilnosti. Za liberalne ono je prije svega proces kojim se postiže liberalno-demokratska transformacija nekadašnjih socijalističkih društava u Istočnoj i Jugoistočnoj Europi, kao što se u 1980-ima to isto događalo u postautoritarnim zemljama Južne Europe (u Portugalu, Španjolskoj i Grčkoj). Uvjet je proširenja “promjena vrijednosnog sustava”, i to tako što će se on približiti ili izjednačiti s onim koji postoji u “europskoj jezgri”, odnosno u “Staroj Europi”. U smislu teritorija, za liberalne je Europa prilično otvorena. Pod uvjetom da su demokratske, sve su zemlje potencijalni kandidati za članstvo. Proces europeizacije kao fundamentalne transformacije društva, a ne sam geografski položaj, čini neku zemlju uvjerljivim kandidatom za članstvo u Uniji.

Međutim, konzervativci (narodnjaci, pučani, demokršćani) skeptičniji su prema tako liberalno shvaćenom konceptu proširenja Europske Unije. EU nije samo zajednica političkih vrijednosti, nego i zajednica utemeljena na određenim tradicijama, među ostalim i na kršćanstvu. Geografija nije sasvim nevažna jer je povezana s poviješću i kulturom, koje čine bit nacionalnog identiteta. Europski prostor jest prostor *europske civilizacije*,¹³ a to znači da je konstitutivan za pitanja sadašnjeg političkog identiteta kako europskih nacionalnih država tako i Europske Unije.

Razlike između liberala i konzervativaca imaju značajan utjecaj na vanjsku politiku Europske Unije, jer se upravo zbog tih razlika te dvije grupacije različito odnose prema pitanju eventualnih granica Europske Unije. Također, one se razlikuju i u pitanju kriterija koje neka zemlja kandidat treba ispuniti kako bi postala članicom EU-a. Liberalima je najvažnije da se ona uspješno transformirala iz autoritarne u liberalno-demokratsku zajednicu. Konzervativcima je važno može li ta zemlja pridonijeti ukupnom kulturalno-civilizacijskom identitetu Europe, pa se oni prije svega pitaju – bi li njeno primanje u članstvo ojačalo ili oslabilo unutrašnju kohezivnost Europe upravo u tom smislu.

Socijalisti i socijaldemokrati gledaju na EU primarno kao na prostor osiguranja veće jednakosti i postizanja socijalne pravednosti. Za njih je proširenje povezano s

¹³ U tom se smislu konzervativci oslanjaju na teze Samuela Huntingtona o globalnoj politici kao interakciji *civilizacija* (Huntington, 1998). Huntington je imao određenog utjecaja i na hrvatske konzervativce, pa ga je nekoliko puta u svojim govorima i intervjuima citirao i Franjo Tuđman.

pitanjima transnacionalne pravednosti. Bez jednakosti i pravednosti, koja uključuje i određeni stupanj *pozitivne diskriminacije* odnosno privilegiranja onih koji su zbog povijesnih i drugih okolnosti ostali slabije razvijeni, neće biti ni političke jednakosti u Europi. Pitanje redistribucije ekonomske moći preduvjet je stvaranja europskog društva, a time i opstanka političke zajednice kao što je EU.

Iako se te tri grupacije *a priori* ne protive niti zagovaraju proširenje EU-a na nove članice, one na proširenje gledaju kao na funkciju postizanja ideološko-političkih ciljeva koje zagovaraju. Liberali ga vide kao instrument proširenja prava i slobode, konzervativci na proširenje gledaju kao na instrument povećanja sigurnosti i očuvanja tradicije, a socijalisti kao na sredstvo povećanja jednakosti i solidarnosti u Europi.

Nakon ulaska u EU i pred hrvatsku vanjsku politiku postaviti će se pitanje – podržava li daljnje proširenje, na koje zemlje i pod kojim uvjetima. U širem smislu, to će biti pitanje smisla i svrhe daljnjeg širenja EU-a. Odgovor na to pitanje ovisit će, prije svega, o vrijednosnom sustavu koji će dominirati pri određivanju politike. Prevlada li liberalni smjer, dopustivost proširenja mjerit će se pitanjem: u kojoj mjeri takvo proširenje doprinosi širenju slobode i unutar postojećeg EU-a i u odnosu na druge zemlje – kandidate za članstvo. Prevlada li konzervativizam (realizam), od proširenja EU-a očekivat će da poveća sigurnost i stabilnost i smanji sigurnosne rizike. Na njega će se gledati i u kontekstu posljedica na hrvatski nacionalni identitet, kao i na identitet same Europe. Prevladaju li socijalističke ili socijaldemokratske tendencije, na proširenje će se gledati kao na instrument postizanja veće pravednosti i jednakosti unutar europskog, ali i nacionalnog, pa dijelom i globalnog okvira.

2. Globalne ambicije Europske Unije

Liberali, konzervativci i socijalisti različito gledaju i na mogućnost da Europska Unija postane samostalan akter u globalnoj politici. Pitanje je: treba li Europska Unija imati svoju vanjsku politiku te nastupati u međunarodnim odnosima kao akter *sui generis* ili se radi tek o jednoj specifičnoj međunarodnoj organizaciji koja doduše ima neke osobine tradicionalne države, ali je ipak primarno tek koordinacija posebnih vanjskih politika svojih država članica, te nema svoj izvorni subjektivitet u međunarodnim odnosima? I ne samo da ga nema – nego ga ne bi ni trebala imati.

Liberali – a dijelom i socijalisti – drže da je Europska Unija prije svega eksperimentiranje s idejom o *globalnom društvu* ili čak i *globalnom poretku*. To je zajednica unutar koje se razvijaju liberalne vrijednosti, te se pitanje državne suverenosti relativizira kako bi se unaprijedila *ljudska prava*. Europska Unija neće postati neka nova država ni naddržava. No to i nije toliko važno jer su u sve više globaliziranom poretku države prestale biti onako važne kao što su ranije bile. Njihova je

moć ograničena, a umjesto njih pojavljuju se novi globalni moćnici – prije svega u medijskom, bankovnom, gospodarskom i sigurnosnom sektoru. Novi međunarodni poredak nije samo i isključivo poredak država – on je postvestfalski. U njemu ima mjesta za organizacije i zajednice koje su alternativne u odnosu na tradicionalne nacionalne države, a ipak jednako dobro i jednako efikasno obavljaju one funkcije koje su ranije bile “rezervirane” samo za države. Europska Unija jedna je takva organizacija. Nastala, između ostalog, na iskustvu međuratne Europe i krvavog Druge svjetske rata koji je započeo u Europi, Europska Unija postala je kontrolor i nadglednik nacionalizama i nacionalnih država u Europi. U svom recentnom obliku Unija je također reformirana pod utjecajem tragičnih postjugoslavenskih ratova, koji su u 1990-ima pokazali da mir u Europi nije jednom zauvijek zajamčen te kako bi Europa mogla izgledati da nema procesa organiziranog smanjivanja utjecaja radikalnih neliberalnih ideologija i ekstremnih oblika nacionalizma. Reforme EU-a u 1990-im godinama bile su, između ostalog, i odgovor na izazove nacionalističkih politika koje su vođene na postjugoslavenskom prostoru. Povrh toga, Europska Unija izraz je uspjeha procesa globalizacije. Uspije li konstituiranje Europe na temeljima koncepta *univerzalnih ljudskih prava* i načela *ekonomske, društvene i političke globalizacije*, taj bi se uspjeh mogao potom ponoviti u drugim dijelovima svijeta – ili čak i u globalnim okvirima.

Liberali, dakle, vide Europsku Uniju kao važnog globalnog aktera, i to ne možda toliko u sadašnjosti koliko u budućnosti. Ona je eksperiment i jedna vrsta *avantgarde* u odnosu na ono što će se tek u budućnosti događati u svijetu. Međunarodna politika postaje sve manje međudržavna, a sve više *globalna* ili *svjetska*.¹⁴ U tom smislu, EU jest važan globalni akter s globalnim ambicijama.

Uvjerenost u takvu perspektivu proizlazi jednim dijelom i iz evolucije karaktera samog svjetskog sustava, koji – unatoč prvotnim najavama o mogućoj *unipolarnosti* – ipak postaje *multipolaran*. Projekcije međunarodne politike već za 20 ili 30 sljedećih godina ukazuju na mogućnost slabljenja uloge SAD-a (koji je od 1989. pa do 2003. imao ulogu globalnog hegemonu) i raspodjele moći tako da ojačaju regionalni hegemoni (Zakaria, 2009). Faktori koji doprinose tom procesu su brojni, a ovdje ćemo navesti samo neke: 1) jačanje ekonomske, političke i vojne moći Kine, kao i niza drugih potencijalnih *sila u nastajanju*: Indije, Brazila, Rusije, a možda i Južne Afrike, Japana, Indonezije te sve samostalnije Njemačke, 2) sve veća međuzavisnost – koja se naročito manifestirala u neuspjehu unilateralnih poteza koji su doveli do rata u Iraku (2003) te u samom karakteru sigurnosnih prijetnji u suvremenom svijetu, 3) diverzifikacija svjetske politike, koja se jednim dijelom temelji na ideji o *civilizacijama* kao jedinicama političkog organiziranja, kao i na porastu atraktivnosti *de-*

¹⁴ Na to ukazuje i naslov trenutno najčešće korištenog udžbenika za uvod u studij međunarodne politike u svijetu engleskog jezika: *The Globalization of World Politics* (Baylis et al., 2011).

mokracije u zemljama u kojima dosad nije ojačala. Nedavne *revolucije* (ako ih tako možemo nazvati) u nizu sjevernoafričkih, arapskih i muslimanskih zemalja ukazuju na novi *val demokratizacije* (Huntington, 1993) kojim se u svjetsku politiku sad uključuju novi akteri, što sve dovodi do njene veće pluralizacije i diverzifikacije.

U tim okolnostima liberali vide Europsku Uniju kao potencijalnog *regionalnog hegemonu* na cijelom europskom prostoru, kao i u europskom susjedstvu. Time bi ona neizbježno preuzela i važniju globalnu ulogu nego što ju je imala dosad. Pritom se radi o specifičnom hegemonu – o hegemonu koji nije vođen idejom *nacionalnog interesa*, nego je izraz kompromisa svojih sastavnih dijelova. Ideja kompromisa, a ne konflikta, jest jedan od glavnih teorijsko-praktičnih doprinosa Europske Unije suvremenoj međunarodnoj politici.

No i o tom pitanju postoje značajne ideološko-političke razlike. Konzervativci su skeptičniji prema takvom razvoju događaja od liberala, između ostalog i zato što nisu uvjereni da živimo u postvestfalskom svijetu. Države su i dalje važni, ako ne i jedini akteri međunarodne politike. Konzervativci drže da bi Europska Unija mogla imati globalnu ulogu samo ako se i sama pretvori u jednu vrstu *kvazinacionalne kvazidržave*. Bez svog specifičnog identiteta, institucija koje prate taj identitet – a naročito bez svoje vojne sile i sigurnosnog aparata – Europska Unija neće moći postati globalni akter. Konzervativci u načelu nemaju ništa protiv toga da EU pokuša igrati globalnu ulogu, ali su prema toj ideji skeptični upravo zato što nisu sigurni da postoje realne pretpostavke za izgradnju i definiranje jednog takvog *kvazinacionalnog* identiteta. Nacionalne države temelje se na ideji nacionalnog identiteta, koji je i motivacijska snaga *per se*. Nacionalne države, povrh toga, aktivno rade na konsolidaciji i jačanju nacionalnog identiteta. Na drugoj strani pitaju i: što je to *europski identitet* i može li se on pretvoriti u motivacijsku snagu? Može li se prema njemu uspostaviti jedna vrsta emotivne lojalnosti, u formi nekog *kvazipatriotizma*? Pitaju: tko će danas ili sutra biti voljan ratovati, ili čak i poginuti, za ideju *Europe*?

Konzervativci vide velike prepreke takvom razvoju događaja, a neke su od njih: 1) postojanje snaga separatnih nacionalnih identiteta, 2) nepostojanje osjećaja pripadništva jednoj istoj zajednici, 3) prevelika pluralnost interesa i polaznih pozicija unutar EU-a, 4) nepostojanje zajedničkog *Drugog* ili čak i *Neprijatelja* Europe, 5) liberalni karakter samog koncepta Europe, koji ne uzima u obzir tradiciju kao temelj identiteta. Tu se prije svega misli na kršćanstvo. Kršćanstvo je, vjeruju konzervativci, najsnažniji i najstabilniji temelj eventualnog novog europskog identiteta. Europa je u svojoj biti *kršćanska zajednica*. No ta je ideja neprihvatljiva liberalima, koji joj utiskuju (prema realistima nepostojeći) pečat svjetovnosti. U skladu sa svjetovnim (sekularnim) načelom, dopušta se mogućnost da se Europa širi bez ograničenja tog širenja, a to dovodi u pitanje mogućnost stvaranja nekog opisivog i ne-ideološkog *europskog identiteta*. Realisti vjeruju da nijedna zajednica koja bi se temeljila samo na ideološkom konceptu nije trajno održiva. To pokazuje primjer

složenih država socijalističke Europe – SSSR-a, Jugoslavije, Čehoslovačke i Demokratske Republike Njemačke – koje su se sve raspale jer su njihovi identiteti bili isključivo ili primarno vezani uz ideološki konstrukt, a ne uz neke tradicionalne identitetske označitelje. Europska Unija kakvu žele liberali, dakle, za realiste ostaje trajno nestabilna jer se temelji primarno na ideološkom konstrukt o *ljudskim pravima* i *liberalnoj doktrini*. To je i glavni razlog zbog kojeg se EU, vjeruju oni, ne može pojaviti kao globalna sila. U suvremenom svijetu međunarodni su odnosi i dalje (bez obzira na želje liberala) međudržavni odnosi, te se stoga jedna alternativna organizacija jednostavno *po definiciji* ne može integrirati u međunarodni sustav. Štoviše, njeno integriranje moglo bi narušiti temelje postojećeg sustava, a time bi moglo biti i kontraproduktivno za postizanje mira i stabilnosti u svijetu.

Povrh toga, da bi EU uspio postati globalni akter, države članice bi morale pristati na ograničenje i smanjenje vlastite moći u međunarodnoj političkoj areni. Zašto bi one na to pristale? To se pitanje naročito odnosi na velike europske zemlje – primjerice Njemačku, Veliku Britaniju, Francusku, a dijelom i Italiju i Španjolsku – koje imaju i svoje posebne vanjskopolitičke interese (koji se ne poklapaju uvijek s interesima EU-a kao cjeline) i koje mogu (ili barem vjeruju da mogu) neke od tih interesa ostvariti unilateralnim akcijama. Velika Britanija i Francuska, primjerice, morale bi odustati od svog privilegiranog položaja stalnih članica Vijeća sigurnosti (P-5), a taj privilegij – kao i pravo veta koje on donosi – ostaje danas jedan od glavnih instrumenata vođenja njihove vanjske politike. Realisti drže da su liberali utopistični kad očekuju da velike europske države, od kojih neke imaju i svoje posebne međunarodne organizacije koje su veće od samog EU-a, npr. Commonwealth, odustanu od tih alternativnih instrumenata postizanja i unapređivanja vlastite moći. Europa, stoga, nema velikih mogućnosti kad se radi o globalnoj politici.

U odnosu na to pitanje hrvatska će se vanjska politika također morati odrediti, jer je sudar dviju koncepcija nemoguće izbjeći. Po svojoj veličini i snazi Hrvatska je mala europska država koja nema gotovo nikakve mogućnosti da samostalno igra neku značajniju globalnu ulogu. Europska Unija za nju je instrument izlaska na globalnu scenu. No pitanje je – je li ona spremna na sudjelovanje u odlučivanju o globalnim pitanjima i želi li takvo sudjelovanje, ili će se odlučiti za politiku *quietisma* ili *niše*.¹⁵ Njena dosadašnja vanjskopolitička strategija nije izlazila iz okvira

¹⁵ To se pitanje naročito postavlja nakon što je Hrvatska relativno loše iskoristila svoj dvogodišnji mandat u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda (od 1. siječnja 2008. do 31. prosinca 2009). Tom prilikom pokazalo se da čak i kad je imala priliku postati utjecajna članica međunarodne zajednice, Hrvatska nije uspjela iskoristiti tu priliku. Primjerice, kad je kao zemlja-predsjedateljica Vijeća sigurnosti imala priliku predložiti agendu za Vijeće sigurnosti, odlučila se predložiti temu – terorizam, a ne neku koja bi bila primjerenija njenim specifičnim interesima i iskustvima, npr. “izgradnja mira u post-konfliktim društvima”, “reintegracija izbjeglica”, “međunarodna pravda – na primjeru suđenja o ratnim zločinima” i sl. Odabir bilo koje od ovih tema pokazao bi

Europe, uz značajnu iznimku odnosa sa SAD-om. Ona ima neku politiku prema regijama u kojima se nalazi, ali nema jasno definiranu poziciju u odnosu na važna globalna pitanja. Na drugoj strani, o ideološkoj orijentaciji unutar same Hrvatske ovisi hoće li Hrvatska htjeti jaču ili slabiju Uniju, pa prema tome hoće li željeti da Unija ima veću ili manju ulogu u globalnoj politici. Dosad su u hrvatskoj politici prevladavali konzervativci, koji su njom upravljali 17 od 20 godina nakon stjecanja nezavisnosti. U prirodi je konzervativizma da bude skeptičan prema netradicionalnim i nadnacionalnim eksperimentalnim organizacijama kao što je EU. Dakle, prevlada li u hrvatskoj vanjskoj politici ta koncepcija, Hrvatska će se naći na strani onih konzervativnih velikih europskih država kojima ne odgovara jaka samostalna Unija, a ne na strani malih država kojima je jaka Unija jedini izlaz iz periferije. U tom smislu, dakle, postoji prostor za istinsku dilemu: hoće li se Hrvatska ponašati kao liberalna i mala zemlja ili kao konzervativna saveznica drugih konzervativnih velikih država članica EU-a (prije svega, na neki način paradoksalno, Velike Britanije – koja predvodi konzervativnu grupaciju euroskeptika). Ili će se prije svega orijentirati na ulogu *male zemlje* u klijentelističko-patronsom odnosu prema nekoj velikoj i moćnoj pokroviteljici? Unutar EU-a to bi mogla biti samo Njemačka, a u globalnim okvirima – SAD. Ili možda obje te velike zemlje? U 1990-ima Hrvatska je učinila upravo to – u prvoj fazi svoje vanjskopolitičke povijesti oslanjala se na Njemačku, a u drugoj i trećoj na SAD, te je takvom orijentacijom postigla određene uspjehe, prije svega u području vlastite sigurnosti.

Zaključak: potreba za novom hrvatskom vanjskom politikom

Nakon što ispuni svoj glavni vanjskopolitički cilj iz prvog desetljeća ovog stoljeća – ulazak u EU – Hrvatska će se naći pred novim izazovima koje sa sobom nosi članstvo u Europskoj Uniji. Morat će osmisliti novu strategiju svoje vanjske politike, definirati njene glavne ciljeve te metode djelovanja u novim okolnostima. Pritom će morati voditi računa o postizanju ravnoteže između *nacionalnih*, tj. specifičnih ciljeva i *europskih* ciljeva, onih koji su zajednički Europskoj Uniji kao takvoj. Dok dosad nije vodila previše računa o globalnim pitanjima, kao članica EU-a bit će suočena s njima. Kao zemlja članica EU-a Hrvatska neće moći izbjeći novu poziciju – da bude partner u stvaranju politike jednog velikog, potencijalno globalnog aktera. Njeno vanjskopolitičko mišljenje morat će biti globalnije nego što je dosad bio slučaj.

Hrvatska vanjska politika više neće moći biti *jednocijna*. Čak i ako se odluči za *politiku niše*, odnosno usko specijaliziranu politiku za jedno specifično područje na kojem može dati izniman doprinos, priroda vanjske politike Europske Unije tjerat će je da se otvori prema čitavoj lepezi drugih pitanja. Opcija *quietisma*, tj. poli-

interes nove hrvatske vanjske politike da se razvije u pravcu neke *niše*. Zahvaljujem anonimnom recenzentu ovog članka na podsjećanju na ovaj primjer.

tike prema kojoj je najbolje ostati neprimjetan, više nije moguća u mjeri u kojoj je bila moguća dok je Hrvatska bila izvan EU-a. Dok je u posljednjem desetljeću (nakon 2000) Hrvatska relativno uspješno isticala da je *mala zemlja*, te stoga *mali problem* za Europsku Uniju, ulaskom u Uniju ona prestaje biti samo to (mala zemlja) i postaje dio *velike, globalne* scene. Hrvatska možda ostaje *mala*, ali Europska Unija postaje sve veća, a time i moćnija, te se stoga i Hrvatska kao njena sutrašnja zemlja članica mora početi ponašati kao dio tog *globalnog* igrača. Takva politika traži visoko osposobljenu vanjskopolitičku administraciju, a još više – strateško mišljenje. Vanjskoj politici Europske Unije Hrvatska ne može doprinijeti svojom vojnom snagom ili ekonomskom moći, pa joj *meka moć*, moć uvjeravanja i stvaranja percepcija ostaje glavni potencijalni doprinos toj politici. Ne radi se pritom samo – ili čak ne i prvenstveno – o diplomatskoj vještini, nego o doprinosu razvijanju strategija europske vanjske politike.

Kao što je prikazano u ovom članku, javne politike općenito, pa tako i vanjske politike, u izravnoj su vezi s vrijednosnim sustavom, odnosno teorijsko-ideološkim orijentacijama koje slijede glavni politički akteri. Politika nije samo tehnika. Ona nije ni samo borba za prevlast. Ona je, između ostalog, i borba ideja i borba za specifične interese, onako kako ih definiraju stranačko-ideološke grupacije. Uostalom, jednom kad se uspije u politici, kad se postigne dovoljna količina stvarne moći da bi se ideje mogle pretvoriti u stvarnost, postavlja se pitanje: kako i za što iskoristiti tu moć? Kako bi trebao izgledati taj novi, bolji svijet? Kojim metodama transformirati sadašnjost u neku drugu stvarnost? Tko u njega ulazi, a tko bi trebao biti isključen – makar i privremeno, dok se ne zadovolje određeni kriteriji? Koji su to kriteriji? Pod kojim okolnostima netko tko je samo susjed postaje partner, a potom i saveznik s kojim dijelimo resurse političkog odlučivanja?

Čak i ako glavni cilj politike ne vidimo u *transformaciji* odnosno *promjeni* postojećeg stanja u neko bolje, nego ga definiramo kao *očuvanje postojećeg*, ni u tim slučajevima ne mogu se izbjeći pitanja kao što su: kako održati postojeće? Većom inkluzivnošću (dopuštanjem da se drugi pridruže) ili ekskluzivnošću (čvrstim granicama)? Može li se *status quo* održati – i kako? Kako postići *samo-održavanje*, koje je temeljni cilj konzervativne i realističke politike? S obzirom na broj zemalja koje u tome nisu uspjele, nego su se raspale ili postale *slabe, promašene* i/ili neodržive države, može se s pravom zaključiti da je i za postizanje tog cilja potrebno veliko umijeće. Jesu li veće šanse da se *samo-održavanje* kao cilj vanjske politike ostvari ako se uđe u Europsku Uniju ili ako se iz nje ostane isključen? Hoćemo li bolje služiti tom cilju ako se Unija centralizira ili ako ostane relativno decentralizirana i konfederalizirana? Je li nužno da se ona stalno proširuje ili da se “produbljuje”? Je li potrebno da Unija postane globalni *igrač* ili treba prije svega biti zagledana *u samu sebe* i brinuti se o vlastitim unutarnjim pitanjima? Uostalom, što je prioritet, zbog čega ultimativno postoji Unija – zbog koje od četiri primarne vrijednosti? Da bi

povećala slobodu ili da bi povećala stabilnost? Da bi povećala prosperitet ili jednakost? Je li moguće – i kako – pomiriti te vrijednosti?

Sve su to pitanja o kojima ovisi uspješnost definiranja ciljeva i strategije djelovanja u okvirima Europske Unije. Članstvo u Uniji povećava stvarnu moć i ojačava vanjskopolitičku strategiju novih članica – naročito ako su one sve donedavno bile nestabilne i uvučene u ratne sukobe, te ako su male zemlje, što je sve slučaj s Hrvatskom. No da bi se ta nova moć i mogućnost do kraja iskoristila, nove zemlje moraju znati kako će iskoristiti tu novu moć. Vrijednosne orijentacije i dalje su važne. Važno je, također, i da zemlja vodi principijelnu vanjsku politiku, da se oslanja na partnere i stvara vlastite formalne i neformalne *mreže* interesa, da ima jasnu viziju vlastitih ciljeva unutar EU-a te da i sama nešto doprinese Uniji. Važno je i da nove zemlje članice budu svjesne toga da moraju *uravnotežiti* vlastite nacionalne interese s europskim te da se u tome oslone na potrebu postizanja *kompromisa*. Europska Unija, naime, slijedi, a dijelom i uvodi u političku praksu jedan novi tip političkog odlučivanja, koji se ne temelji više na sukobu između *većina* i *manjina*, nego na potrebi postizanja i stalnog revitaliziranja *konsenzusa*, što znači i određenih *kompromisa*. Kompromis u njenom vokabularu nije na “crnim stranicama”, kao nešto što treba izbjegavati i što bi ukazivalo na neuspjeh. Upravo obratno. U tom smislu i Hrvatska mora biti iznimno oprezna da politikom *unilateralizma* ne bi dovela u pitanje svoju poziciju u Uniji.

Može se pretpostaviti, naime, da će se hrvatski liberali razlikovati od hrvatskih konzervativaca (realista) upravo u pitanju eventualnog unilateralizma hrvatske politike u odnosu na europsku. Unutarhrvatske diskusije o vanjskoj politici vodit će se sada na novim linijama podjele – na jednoj strani bit će oni koji će tražiti da se članstvo u EU-u iskoristi kao instrument za vođenje unilateralne politike koja bi vodila ostvarenju specifičnih nacionalnih ciljeva (prije svega u neposrednom susjedstvu), a s druge oni koji će zagovarati potrebu za usklađivanjem s europskim partnerima kako bi Unija bila snažnija. Na jednoj strani bit će zagovornici politike konflikta, a na drugoj – kompromisa. No time će i hrvatska vanjskopolitička scena postati vrlo slična onoj koja već postoji u svim zemljama članicama.

LITERATURA

Baylis, John *et al.*, 2011: *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford.

Boduszynski, Mieczyslaw i Victor Peskin, 2003: International justice and domestic politics: post-Tudjman Croatia and The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, *Europe-Asia Studies* (55) 7: 1117-1142.

- Carr, Edward H., 1939/2001: *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Caspersen, Nina, 2010: *Contested Nationalis: Serb Elite Rivalry in Croatia and Bosnia in the 1990s*, Berghahn, London.
- Chandler, David, 2003: Rhetoric without Responsibility: the attraction of "ethnic" foreign policy, *British Journal of Politics and International Relations* (5) 3: 295-316.
- Degan, Vladimir Đuro, 2002: *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici*, Globus, Zagreb.
- Drnovšek, Janez, 1996: *Moja resnica*, Mladinska knjiga, Ljubljana.
- East, Maurice, 1973: Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models, *World Politics* (25) 4: 556-576.
- Granić, Mate, 2005: *Vanjski poslovi – iza kulisa politike*, Algoritam, Zagreb.
- Handel, Michael, 1990: *Weak States in the International System*, Routledge, London.
- Hill, Christopher, 2003: What Is to Be Done? Foreign Policy as a Site for Political Action, *International Affairs* (79) 2: 233-255.
- Holbrooke, Richard, 1999: *To End a War*, Modern Library, Washington.
- Huntington, Samuel P., 1993: *The Third Wave*, University of Oklahoma Press, Norman.
- Huntington, Samuel P., 1998: *The Clash of Civilizations and Re-Making of World Order*, Simon and Schuster, New York.
- Inoguchi, Takashi *et al.* (ur.), 1998: *The Changing Nature of Democracy*, UN University Press.
- Jakić, Tomislav, 2010: *Nisam zavijao s vukovima*, Plejada, Zagreb.
- Jakovina, Tvrtko, 2011: *Treća strana hladnog rata*, Fraktura, Zagreb.
- Jović, Borisav, 1995: *Poslednji dani SFRJ: Izvodi iz dnevnika*, Politika, Beograd.
- Jović, Dejan, 2006: Croatia and the European Union: A long delayed journey, *Journal of Southern Europe and the Balkans* (8) 1: 85-103.
- Jović, Dejan, 2008: The Slovenian-Croatian Confederal Proposal: A Tactical Move or an Ultimate Solution?, u: Lenard Cohen i Jasna Dragović-Soso (ur.), *State-Collapse in South-eastern Europe: new perspectives on Yugoslavia's Disintegration*, Purdue University Press, 249-281.
- Jović, Dejan, 2009: Croatia After Tudjman: the ICTY and Issues of Transitional Justice, u: Judy Batt i Jelena Obradović (ur.), *War Crimes, Conditionality and EU integration in Western Balkans*, *Challiot Papers*, br. 116, lipanj 2009, 13-29.
- Jović, Dejan, 2010a: Palubna diplomacija i funkcionalna suradnja: hrvatsko-srpski bilateralni odnosi na početku mandata Ive Josipovića, *Izazovi evropskih integracija* (11) 27-42.
- Jović, Dejan, 2010b: Problems of Early Post-Communist Transition Theory: from *Transition from to Transition to*, *Politička misao* (47) 5: 44-68.

- Kassimeris, Christos, 2009: The Foreign Policy of Small States, *International Politics* (46) 1: 84-101.
- Katz, Richard i Peter Mair, 1995: Changing Models of Party Organization and Party Democracy, *Party Politics* (1) 1: 5-27.
- Katz, Richard i Peter Mair, 2009: The Cartel Party Thesis: A Restatement, *Perspectives on Politics* (7) 4: 753-766.
- Keohane, Robert O. i Joseph Nye, 2000: *Power and Interdependence*, Longman, London.
- Lamont, Christopher, 2010: *International Criminal Justice and the Politics of Compliance*, Ashgate, Farnham.
- Maass, Matthias, 2009: The Elusive Definition of the Small State, *International Politics* (46) 1: 65-83.
- Mazower, Mark, 2004: *Mračni kontinent*, Prometej, Zagreb.
- Mesić, Milan i Dragan Bačić, 2008: Društveno-ekonomski uvjeti održivosti povratka – primjer srpskih povratnika u Hrvatsku, *Revija za socijalnu politiku* (15) 1: 23-38.
- Milner, Helen i Andrew Moravcsik (ur.), 2009: *Power, interdependence, and nonstate actors in world politics*, Princeton University Press, Princeton.
- Nobilo, Mario, 2000: *Hrvatski Feniks: Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata 1990-1997*, Globus, Zagreb.
- Nye, Joseph Jr., 2005: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York.
- Pavlaković, Vjeran, 2010: Croatia, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and General Gotovina as a Political Symbol, *Europe-Asia Studies* (62) 10: 1707-1740.
- Rudolf, Davorin, 1999: *Rat koji nismo htjeli. Hrvatska 1991*, Globus, Zagreb.
- Rotberg, Robert I (ur.), 2003: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington.
- Sanader, Ivo, 2000: *Hrvatska u međunarodnim odnosima*, Golden marketing, Zagreb.
- Stelzer, Irwin (ur.), 2004: *Neoconservatism*, Atlantic Books, London.
- Šarinić, Hrvoje, 1999: *Svi moji tajni pregovori sa Slobodanom Miloševićem*, Globus International, Zagreb.
- Toje, Asle, 2011: *The European Union as Small Power: After the Post-Cold War*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (pred objavljivanjem).
- Tomac, Zdravko, 1997: *Zagrebačka kriza 1995-1997*, Promocija i Gradska organizacija SDP Zagreb, Zagreb.
- Vital, David, 1980: *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*, Greenwood Pub Group, Westport.
- Zakaria, Fareed (Zakarija, Farid), 2009: *Post-američki svet*, Heliks, Smederevo.

Dejan Jović

CROATIAN FOREIGN POLICY:
THE CHALLENGES OF EU ACCESSION

Summary

As Croatia prepares for membership in the EU (most likely in 2013), its foreign policy is in a need of re-conceptualisation. In the first 20 years of its independence (declared in 1991), Croatian foreign policy has been through three different phases. Each of them was focused on one single objective. The three objectives that have marked three distinguished phases of Croatian foreign policy were: 1) international recognition of its statehood; 2) territorial re-integration and 3) membership in NATO and the EU. When (and if) it joins the EU, the country will have to change its single-objective based foreign policy for a multiple-objectives foreign policy approach. It will have to take into consideration a whole set of new issues, some of which will be global in character. In addition, it will need to harmonise its own priorities with those of other EU member-states. The article focuses on options that are available to foreign-policy decision-makers when they wish to re-orientate the foreign policy of a country. In particular, the author looks at the options available to *small states* and *small powers*. The outcome of the process will be influenced by the size and ambitions of the country, as well as by internal political and ideological dynamics in Croatian politics, which would need to become better harmonised with political trends in the EU. The author approaches foreign policy decision-making as a dynamic process in which ideas and values matter. For that reason, he focuses not only on interaction between states but also interaction between three main party families within the European context: 1) Liberals, 2) Conservatives and 3) Socialists. In particular, he looks at the differences they have on two main issues for the future of the EU: 1) further enlargement of the EU and 2) global ambitions of the EU. The article is drawing on contemporary literature on foreign policy of small states and small powers. It argues that Croatia needs more strategic thinking in order to make best use of new opportunities.

Keywords: Croatian foreign policy, small countries, small powers, European Union, theories of international relations

Kontakt: **Dejan Jović**, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb.
E-mail: dejan.jovic@fpzg.hr