

VANJSKA POLITIKA: PRISTUPI, RAZINE ANALIZE, DIMENZIJE

Nina Šoljan

*Doktor znanosti u polju
politologije,
Stalno predstavništvo RH
pri NATO-u, Bruxelles*

Pregledni rad

Priljeno: studeni 2011.

Sažetak Članak donosi pregled ključnih pitanja vezanih za vanjsku politiku i teorije vanjske politike u širem kontekstu političke znanosti. Raspravljajući o izvorima i razvoju analize vanjske politike, kao i znanstvenim radovima na tu temu, autorica utvrđuje da analiza vanjske politike danas obuhvaća cijeli niz teorijskih pristupa i modela. Zajedničko im je razumijevanje da se ishodi vanjske politike ne mogu u potpunosti razumjeti ako se analiza ograniči na razinu cijelog sustava. Nadalje, rad konceptualizira vanjsku politiku kroz njezinu usporedbu s drugim tipovima *policyja*. Iako se u razdoblju Hladnoga rata vanjska politika poistovjećivala s vanjskom sigurnosnom politikom, autorica naglašava da je u današnjem globaliziranom svijetu sigurnosna politika tek jedna od njezinih dimenzija. Vanjska je politika proširila svoj opseg pa obuhvaća brojna druga pitanja, poput trgovine, ljudskih prava i okoliša. Sve veći broj unutarnjopolitičkih, međunarodnih i transnacionalnih pitanja, zainteresiranih aktera i doprinosu procesu stvaranja vanjske politike čini formulaciju i provedbu koherentne vanjske politike izazovnom zadaćom.

Ključne riječi vanjska politika, pristupi vanjskoj politici, analiza vanjske politike, dimenzije vanjske politike

Uvod

Područje vanjske politike poveznica je unutarnje politike nekog političkog sustava, najčešće države, i interakcija tog političkog sustava s drugima u međunarodnom okruženju. Analiza vanjske politike (eng. *Foreign Policy Analysis* – FPA) izučava namjere i djelovanje tih aktera. U ovom se radu nastoji razmotriti gdje se analiza vanjske politike nalazi u

političkoj znanosti te kakav je njezin odnos s ostalim područjima *policy*-znanosti i s područjem međunarodnih odnosa. Ukratko će se objasniti razvoj i stanje te poddiscipline danas te dati pregled najvažnije literature posvećene analizi vanjske politike, od djela koja su postavila njezine temelje do suvremene literature koja objedinjuje cijeli niz pristupa, teorija i metodologija. Rad će se dotaknuti

temeljnih pitanja i izazova koji se nameću prilikom izučavanja vanjske politike, osobito uzimajući u obzir novi kontekst u kojem se ta politika odvija. Nadalje, pokazat će se da vanjska politika ima više dimenzija, zbog čega se pojavljuje problem njezine (ne)koherentnosti.

Analiza vanjske politike iz povijesne perspektive

Vanjska politika pojavila se kao predmet akademskog izučavanja u SAD-u unutar šireg područja javnih politika pedesetih godina 20. stoljeća, i to kao reakcija na prethodnu tradiciju realizma, dotad dominantnog pristupa u međunarodnim odnosima. Za razliku od promatranja država kao unitarnih aktera koji se u međunarodnom sustavu nadmeću s drugim državama, u fokus istraživanja vanjske politike u SAD-u došle su institucije i procesi koji dovode do formulacije i provedbe te politike. Analiza vanjske politike bila je normativnog karaktera – naime politiku se nastojalo “poboljšati” pronalaženjem načina na koje bi bilo moguće postići veću učinkovitost institucija te pokušajem njezina demokratiziranja, odnosno vodeći računa o vrijednostima i interesima javnosti u svakoj fazi *policy*-processa. Tada su se pojavila i tri paradigmatiska djela koja su postavila temelje analizi vanjske politike: 1. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954)¹ autora Snydera, Brucka i Sapina; 2. *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy* (1966)² Jamesa N. Rosenaua; i 3. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the*

Context of International Politics (1956) Harolda i Margaret Sprout.

Krajem šezdesetih godina 20. stoljeća, pod utjecajem Rosenauovih ideja, razvila se i komparativna analiza vanjske politike koja je objedinjavala velik broj teorijskih pristupa. Istraživači su nastojali razviti veliku, jedinstvenu teoriju vanjske politike koja bi bila primjenjiva na sva razdoblja i sve nacije. No budući da nije uspjela ispuniti to očekivanje, a u međuvremenu su napredovali drugi epistemološki pristupi, komparativna vanjska politika kasnih je sedamdesetih godina ustupila mjesto radovima koji su izučavali vanjsku politiku jedne države, a temeljili su se na kvalitativnim metodama i naglašavali kontekstualne čimbenike. I dan-danas postoji relativno malo komparativnih studija vanjske politike (Kaarbo, 2003: 157).

Nakon pojave bihevizma škola koja se oslanjala na *policy*-analizu nastojala je svoj pristup učiniti što je više moguće empirijskim i bližim prirodnim znanostima, naglašavajući ulogu individualnih donositelja odluka te psiholoških i kognitivnih čimbenika, no opća je ocjena da je i taj izlet bio neuspješan. Bihevizističkom pristupu se među ostalim zamjeralo da je zbog svoje usredotočenosti na pojedinca preuzak, pa se težište izučavanja ubrzo premjestilo s pojedinih političara na birokratske institucije, za koje se smatralo da imaju odlučujuću ulogu u oblikovanju *policy*-ishoda (npr. Allison, 1971; Allison i Halperin, 1972).

Nakon toga je pluralistički pristup doveo u pitanje primat države kao aktera u vanjskoj politici te se usmjerio na poveznice aktera na razini države, elementa unutar države i nedržavnih aktera. Iako se u jednom trenutku činilo da će se analiza vanjske politike formirati u iz-

¹ Knjiga je prvi put objavljena 1954, a nakon toga 1963. Dostupna je i u novom izdanju s proširenim autorskim timom (Snyder, Bruck, Sapin i Hudson, 2002).

² Knjiga je prvi put objavljena 1964.

dvojenu poddisciplinu političke znanosti, neki autori drže da je na početku 21. stoljeća izvjesno da se to nije dogodilo jer ona danas objedinjuje cijeli niz različitih, ponekad potpuno oprečnih pristupa. Takvi su, primjerice, promatranje kognitivnih utjecaja na donošenje vanjskopolitičkih odluka, analiza institucija, transnacionalni odnosi te *policy*-implementacija. Zajedničko im je sagledavanje kreiranja vanjske politike kroz prizmu unutarnje politike. Njima suprotstavljene pristupi, među kojima je i realizam, istražuju kako na djelovanje država utječu elementi na razini globalnog sustava (Carlsnaes, 2006: 341-343). S druge strane, postoje znanstvenici koji smatraju da je analiza vanjske politike u užem smislu izgubila na relevantnosti krajem osamdesetih godina 20. stoljeća nakon propalog pokušaja razvoja velike teorije unutar komparativne vanjske politike. No analiza psiholoških procesa (koju su započeli H. i M. Sprout) i analiza procesa donošenja odluka (utemeljena na Snyderovu radu) polučile su više uspjeha, pa su na temelju njih nastali brojni pristupi koji izlaze iz okvira analize vanjske politike, ali u širem smislu pripadaju teoriji vanjske politike (Smith i sur., 2008: 4).

Činjenica je da je u posljednja dva desetljeća izučavanje vanjske politike doživjelo svojevrsan povratak i reafirmaciju unutar političke znanosti. U doba bipolarnog političkog sustava činilo se primjerenim i praktičnim – dijelom i zbog nepoznanica u vezi s donošenjem vanjskopolitičkih odluka u Sovjetskom Savezu, državama Istočne Europe ili u Kini – analizirati države kao aktere u globalnom sustavu. Neki autori međutim tvrde da je devedesetih godina 20. stoljeća postalo jasno kako je “nemoguće objasniti ili predvidjeti promjenu u sustavu samo na temelju varijabli na razini sustava”

(Hudson, 2007: 31). Izučavanje vanjske politike postupno se oslobodilo uskog i pojednostavljenog shvaćanja koje je nametnula teorija realizma, a prema kojem se ta politika svodi na interakciju država, racionalnih aktera koji djeluju u svrhu obrane nacionalnih interesa, te postizanja što većeg stupnja sigurnosti (Hill, 2003: 2, 6).

Posljednjih dvadesetak godina u analizi vanjske politike naglasak je na procesu odlučivanja pojedinih aktera, na njihovim karakteristikama te na utjecaju kulture i društvenih skupina na aktere. Valerie Hudson (2007: 6-7) ističe da bi se analiza vanjske politike utemeljena na donošenju odluka trebala smatrati temeljem za teoriju međunarodne politike. Ona drži da je analiza vanjske politike neupitno korisna u svome doprinosu teoriji međunarodnih odnosa, a najvažnijim smatra identificiranje donositelja odluka – a ne države – kao ključne teorijske poveznice materijalnih i idejnih čimbenika u ponašanju država. Sa stajališta analize vanjske politike, donositelji odluka, odnosno ljudski faktor, sposobni su ne samo utjecati na međunarodni sustav već ga i izmijeniti.

Razine analize i pristupi

Široko je prihvaćeno stajalište da se izučavanju vanjske politike može pristupiti na nekoliko razina (Neack, 2008: 10-12; Hudson, 2007: 31). Broj razina u literaturi varira, no većina pristupa ipak se može grupirati u tri glavne razine. Prva je individualna razina, na kojoj se analizira kako pojedini donositelji odluka djeluju, koja su njihova uvjerenja i percepcije te kako se ponašaju unutar male skupine kreatora politika. Tako, primjerice, analiza može biti potpuno usmjerena na određenog predsjednika države ili vlade.

Vanjsku je politiku moguće analizirati i na razini političkog sustava, pri čemu se vlada ne percipira kao jedinstven racionalni akter, već kao skup zasebnih aktera koji čine nacionalnu birokraciju, a uz koje postoje i nevladini akteri. Tada se pitamo kako spomenuti akteri utječu na formiranje vanjske politike tog sustava, primjerice, kakav je odnos izvršne i zakonodavne vlasti, u kojem smjeru ide politika pojedinih institucija, koliko su te institucije djelotvorne, kojim se strategijama služe političke stranke i interesne skupine, kakva je uloga medija i šire javnosti i slično.

Treća je razina analize systemska ili globalna, a na toj se razini odnosi pojedinih država razmatraju u kontekstu svjetskog političkog sustava. Mogu se analizirati bilateralni odnosi dviju država te njihovo djelovanje u okviru multilateralnih foruma, regionalnih ili globalnih. Na toj se razini također uzima u obzir uloga međunarodnih organizacija i transnacionalnih nevladinih udruga. Razmatra se broj aktera u sustavu, odnos snaga, glavne sile u sustavu i akteri koji su na strani neke velike sile ili pola.

Prve dvije razine bliske su *policy*-analizi, dok je treća više povezana s drugim poddisciplinama međunarodnih odnosa jer nije toliko usmjerena na sam vanjskopolitički proces, već na međunarodni kontekst u kojem se vanjska politika vodi (Hudson, 2007: 153). Svaka razina izučavanja vanjske politike koristi se zasebnim analitičkim sredstvima te omogućuje bolje razumijevanje određenih pitanja od drugih dviju razina. Iako je fokus obično na jednoj razini analize, jer bi integrirani pristup s više razina bio isuviše zahtjevna zadaća, razine je nemoguće potpuno odvojiti, isto kao što bi bilo neprimjereno donositi *policy*-odluke temeljene na uvidima dobivenima na

samo jednoj razini analize (Neack, 2008: 10-12). Unutar određenih razina analize vanjske politike razvili su se različiti pristupi vanjskopolitičkim pitanjima. Iz izučavanja procesa europskih integracija proizašla je teorija vladavine na više razina (eng. *multi-level governance*), koja se bavi interakcijom različitih razina odlučivanja – lokalne, regionalne, nacionalne i supranacionalne – uzimajući u obzir i vladine i nevladine aktere. S tom je teorijom povezan koncept *policy*-mreža (*policy networks*), visokokompleksnih struktura unutar kojih ti akteri međudjeluju. Model *policy*-mreža uspješniji je u objašnjavanju procesa europske vladavine nego što su to teorije međunarodnih odnosa ili klasične teorije europskih integracija (Börzel, 1997).

Iako pojedini analitičari smatraju da bi analiza vanjske politike trebala težiti integriranoj teoriji kao konačnom cilju radi bolje ocjene međuodnosa raznih čimbenika koji djeluju na pojedinim razinama analize, kvalitetnijeg objašnjenja i preciznijih procjena, ipak priznaju da tom pothvatu na putu stoje brojne prepreke. Neke su od prepreka golema količina raznovrsnih informacija koje treba obraditi, činjenica da je proces donošenja odluka u vanjskoj politici dinamičan i nepredvidiv, zatim nemogućnost prikupljanja svih potrebnih informacija te naposljetku pitanje kako bi trebao izgledati proizvod te integrirane analize i koliko bi apstraktan trebao biti (Hudson, 2007: 165-167).

Kritike analize vanjske politike usmjerene su na nedostatak velike teorije u toj poddisciplini, na njezinu preveliku zaokupljenost američkom politikom te na nedovoljnu postpozitivističku orijentaciju. Prema nekim predviđanjima (Kaarbo, 2003: 156-157), trendovi u analizi vanjske politike ponovno idu u

smjeru komparativne perspektive i nastojanja da se povežu konstruktivistička istraživanja identiteta i ideja sa starijim radovima iz područja analize vanjske politike. Uz to značajan je napredak učinjen inkorporiranjem institucionalnog konteksta u poddisciplinu, kao i razvojem istraživanja utjecaja individualnih vođa na kreiranje vanjske politike. Izaзов koji stoji pred analizom vanjske politike bit će kako “inkorporirati nove transformacije u međunarodnim političkim strukturama i procesima u teorije o procesima koji se odvijaju unutar vlade i individualnom ponašanju” (Foyle, 2003: 164).

Znanje u području izučavanja vanjske politike golemo je, a k tome se stalno povećava. Hillov rad *The Changing Politics of Foreign Policy* te *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* urednika Smitha, Hadfield i Dunna neki su pokušaji sintetiziranja tog znanja. Drugi autori uglavnom su se zadovoljili ograničenom sintezom koja ne pretendira na to da bude univerzalna i obuhvati sve aspekte vanjske politike koji bi mogli biti od interesa teoretičarima i praktičarima. Mnogo se tekstova usredotočilo na vanjsku politiku jedne države, najčešće SAD-a (Chittick, 2006; Cox i Stokes, 2008; Hook, 2005; Jentleson, 2007; Rosati i Scott, 2006; Wittkopf i sur., 2003), a manji broj na usporedbu vanjskih politika više država (Hook, 2002; Beasley i sur., 2002). U posljednje je vrijeme napisan veći broj tekstova o temi vanjske politike EU-a (Bretherton i Vogler, 2006; Cameron, 2007; Carlsnaes i sur., 2004; Foradori i sur., 2007; Keukeleire i MacNaughtan, 2008; Smith, K., 2008; Hill i Smith, 2011). Drugi radovi ispituju pojedine institucije i procese u vanjskoj politici ili djelovanje unutarnjopolitičkih elemenata u stvaranju vanjske politike (Hol-

sti, 2006; Wittkopf i McCormick, 2007; Garrison, 1999). Dio literature bavi se epistemološkim temama, primjerice konceptualnim okvirom za interpretaciju vanjske politike, ili metodološkim pitanjima (Hudson, 2007; George, 2006; Kaarbo, 2003). Jedan broj tekstova analizira pojedine dimenzije vanjske politike, o kojima će biti riječi dalje u tekstu.

Policy i vanjska politika

Nije lako doći do jednoznačnog određenja pojma *policy* jer se radi o pojmu koji je i semantički i konceptualno složen. U općenitom smislu pod pojmom *policy* može se podrazumijevati proces kojim akteri donose i provode odluke s određenim ciljem. Iako u hrvatskom, kao ni u mnogim drugim jezicima, ne postoji razlika između engleskih pojmova *policy* i *politics*, hrvatski pojam “vanjska politika” u engleskom prijevodu glasi “foreign policy”; riječ je dakle o *policyju* – o procesu, a ne o onome što klasificiramo kao *politics* – području u kojem se manifestira politička moć. Iz toga bi se moglo zaključiti da je vanjsku politiku moguće tretirati kao jednu od tzv. “pridjevni” politika, kao što su zdravstvena, obrazovna, socijalna, financijska, poljoprivredna itd.

Ako je *policy* skup odluka koje donose vlade kako bi ostvarile određene ciljeve, onda je vanjska politika (eng. *foreign policy*) takav skup odluka koji se odnosi na vanjske poslove nekog *polityja*. No takav bi pojednostavljen pristup vanjskoj politici zanemario njezine specifičnosti u odnosu na ostale vrste *policyja*. Jedna je od njih broj aktera koji stvaraju i provode vanjsku politiku, koji je redovito manji nego u drugim *policy*-područjima, a najvažnije odluke ograničene su na užu krug ljudi. Nadalje, ta je politika neodvojivo povezana s pojmovima dr-

žave i suvereniteta. U načelu međunarodne organizacije, jedinice područne i lokalne samouprave te zavisni ili poluzavisni teritoriji nemaju samostalnu vanjsku politiku. Dakle izučavanje vanjske politike uglavnom je usmjereno na državu, ali ga, kao što je već objašnjeno, zanima unutarnjopolitički kontekst i proces. Vanjska je politika, iako *policy*, više orijentirana na *politics* nego bilo koji drugi *policy*. Drugim riječima, ona je “najpolitičniji” oblik *policyja*.

Međutim uz državne postoje i nedržavni akteri koji, iako ne vode službenu vanjsku politiku, utječu na vanjsku politiku država i djeluju u međunarodnom sustavu. Pod nedržavnim akterima podrazumijevaju se nevladine udruge, međunarodne vladine organizacije, međunarodne nevladine organizacije, multinacionalne korporacije, jedinice lokalne i regionalne samouprave te razne neformalne skupine koje mogu biti povezane prema načelu rase, nacije, kulture, interesa itd. Koalicije zainteresiranih aktera stvaraju se oko pojedinog vanjskopoličkog pitanja i u načelu su nestabilne i promjenjive. Prema nekim tumačenjima, ti se vanjski međunarodni i domaći nedržavni utjecaji “kanaliziraju kroz političku strukturu vlade koja identifikira, definira i implementira vanjsku politiku”, odnosno konfiguracija i dinamika jedinice koja donosi odluke (unutar vlade) određuju koje će *policy*-djelovanje biti izabrano (Beasley i sur., 2002: 219). Jedinica to čini tako što procjenjuje koji su vanjski pritisci i prepreke važni, a kojima ne treba pridavati značenje. Jedinice otvorenije vanjskim pritiscima mogu biti državnici, pojedine skupine s ograničenom lojalnošću prema široj zajednici te koalicije u kojima je za odlučivanje potreban konsenzus (Beasley i sur., 2002: 223). Hermann i Hermann

(1989) dokazali su da jedinice zatvorenije utjecajima izvana vode ekstremniju vanjsku politiku.

Vanjska politika ne mora biti usmjerena isključivo na države. Ona se može voditi prema određenom pojedincu (primjerice državniku), nedržavnim akterima (međunarodnim organizacijama, multinacionalnim korporacijama) ili međunarodnim prilikama (globalnoj ekonomiji ili okolišu) (Beasley i sur., 2002: 4).

Vanjska politika formira se i odvija u složenom vanjskopoličkom i unutarnjopolitičkom okruženju te proizlazi i iz pitanja povezanih s domaćom politikom i iz onih koja se tiču međunarodnih odnosa (Neack, 2008: 6). Vanjska politika često se opisuje kao “igra na dvije razine” koju donositelji odluka moraju igrati – jednu u sferi domaće politike, a drugu u međunarodnoj politici (Putnam, 1988). “Vanjska politika uključuje unutarnje izvore i posljedice vanjskih poslova aktera, kao i vanjske izvore i posljedice unutarnjih poslova aktera” (Chittick, 2006: 5). Uz to što proizlaze i iz domaće i iz međunarodne politike te im se ne prestano moraju prilagođavati, vanjskopoličke odluke istodobno i oblikuju političku situaciju u državi i u međunarodnom okruženju.

Upravo su domaći izvori vanjske politike ključni za njezino razumijevanje. Za razliku od teorija koje se temelje na međunarodnim utjecajima na vanjsku politiku država i koje tumače da je ponašanje država u sustavu racionalno, odnosno da su odluke koje se donesu najbolje moguće u danim okolnostima, teorije koje naglašavaju važnost unutarnjopolitičkih faktora za vanjsku politiku ukazuju na to da odluke ne proizlaze uvijek iz racionalnog razmišljanja, već iz složenog i konfliktnog procesa odlu-

čivanja u kojem sudjeluje mnogo aktera (Beasley i sur., 2002: 13). Državnih je aktera mnogo i ne smije se pretpostaviti da uvijek djeluju koordinirano i s istim ciljevima. Na primjer, u SAD-u predsjednik se često oslanja na Vijeće za nacionalnu sigurnost, a ne na Državno tajništvo ili Ministarstvo obrane, što može stvoriti prijemor između tih institucija i negativno djelovati na vođenje vanjske politike. Štoviše, unutar američke državne administracije neke su institucije iznimno decentralizirane i pokazuju nizak stupanj unutarnje koordinacije, primjerice Ministarstvo trgovine (Peters, 2004: 98, 103).

Uz brojne aktere na različitim razinama unutar državnog aparata, na vanjsku politiku djeluje i čitav niz nedržavnih aktera – političke stranke, sindikati i razne interesne skupine koje mogu biti grupirane oko nekog političkog pitanja, prema gospodarskim interesima ili prema etničkoj ili religijskoj pripadnosti. Istraživanja u SAD-u pokazuju da velike kompanije, odnosno organizirani gospodarski interesi, vrše veći utjecaj na kreiranje vanjske politike nego bilo koja druga organizirana skupina ili javno mnijenje (Jacobs i Page, 2005: 115). Prevladava uvjerenje da se opća javnost slabo zanima i malo zna o vanjskoj politici, pa stoga ima vrlo ograničen utjecaj na vanjskopolitičke odluke. No u širem smislu, kad se uzmu u obzir društvene norme, tradicija i vrijednosti, društvo itekako oblikuje vanjsku politiku. Slična je situacija i s medijima; oni formiraju stavove opće javnosti, ali analize pokazuju da nemaju presudan utjecaj na vanjskopolitičke odluke. Treba međutim napomenuti da je većina istraživanja o utjecaju javnog mnijenja na vanjsku politiku provedena u SAD-u. Istraživanja su se tek nedavno počela provoditi i

drugdje, no ponovno mahom u naprednim industrijaliziranim demokracijama, pa su i njihovi rezultati ograničeni. Nove promjene u kontekstu u kojem se odvija vanjska politika zahtijevat će od analize vanjske politike da proširi istraživanja o javnome mnijenju na razmatranje globalnog javnog mnijenja ili reakcija javnosti u jednoj državi na političke procese u drugoj državi (Foyle, 2003: 166).

Općenito uzevši, okidači promjena vanjske politike mogu biti vanjski šokovi, domaće restrukturiranje, zagovaranje promjena koje potiču birokracija i snažni lideri, ali usprkos tome smatra se da je vanjska politika prilično rezistentna na promjene (Hook, 2002: 5; Hermann, 1990). Velike promjene u svjetskom poretku, pa tako i u vanjskoj politici, donio je završetak Hladnoga rata. Moć, koja se za vrijeme Hladnoga rata uvelike temeljila na vojnoj sili, danas sve snažnije izvore ima u diplomaciji i gospodarstvu. Ne samo da je srušen bipolarni svjetski poredak, čime su se vanjskopolitički prioriteti i strategije država izmijenile, nego su i nedržavni akteri postali aktivniji tvorci vanjske politike. Uz to globalizacijski procesi – ubrzani, a dijelom i potaknuti završetkom Hladnoga rata – doveli su do znatno veće međuovisnosti aktera u sustavu, što je izvršilo snažan utjecaj na vanjsku politiku. Važni su postali transnacionalni odnosi ili interakcije koje se odvijaju preko državnih granica, a nisu pod nadzorom država, odnosno vlada. Neki radovi iz područja vanjske politike (primjerice, Hook, 2002; Beasley *et al.*, 2001) mahom ističu da na kreiranje te politike početkom 21. stoljeća uvelike utječu suvremeni trendovi poput demokratizacije, ekonomske liberalizacije, regionalizacije ili ulaska nedržavnih aktera u međunarodnu politiku. No kao što su globalizacijski trendovi uveli nedržavne

aktere u vanjsku politiku, istodobno su na određen način ojačali i ulogu države u toj politici, jer se stanovništvo radi ublažavanja problema koje je sa sobom donijela globalizacija obraća upravo državi, i to u sve većem broju vanjskopoličkih područja (Smith i sur., 2008: 2-3).

Profiliranje Europske Unije u aktera sa snažnim vanjskopoličkim ambicijama postavilo je nove izazove pred analitičare vanjske politike. Pokretanje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (i, unutar nje, Europske sigurnosne i obrambene politike) EU-a prvi je put označilo namjeru jednog sustava koji nije država da stvori sveobuhvatnu vanjsku politiku. No ne samo da ta integracija nije država nego su u njezinoj vanjskoj politici nejasne granice između unutarnjeg i vanjskog (postavlja se pitanje je li unutarnja politika ono što se događa unutar država članica ili unutar vanjskih granica Unije), a i *policy*-proces u vanjskoj politici zbog specifičnih obilježja tog sustava i dodatne, nadnacionalne razine odlučivanja razlikuje se od onog u "klasičnim" državama. Prema M. Smithu (2008: 177), europskoj vanjskoj politici moguće je pristupiti iz perspektive: 1. tradicionalne analize vanjske politike ili komparativne vanjske politike, koje vanjsku politiku tumače putem *policy*-processa unutar država i varijacija između država; 2. teorija međunarodnih odnosa, usmjerenih na nacionalni interes i strateške interakcije; te 3. studija europskih integracija, koje pretpostavljaju snažan utjecaj europske kulture, povijesti i institucija na vanjsku politiku. Kao "visokoinstitucionalizirani regionalni multilateralni sustav za poticanje redovite međunarodne suradnje u pitanjima vanjske/sigurnosne politike među europskim državama" europska vanjska politika ne podliježe uspješno sistemskim analizama, a zbog jedinstvenih

karakteristika predstavlja iznimno složeno istraživačko pitanje (Smith, 2008: 178-179).

Dimenzije vanjske politike

U hladnoratovsko doba vanjska je politika u načelu bila sinonim za vanjsku sigurnosnu politiku. Završetkom Hladnoga rata važnost je počela dobivati vanjska trgovinska politika. Ta se promjena počela ogledati i u institucionalnom okviru u kojem se vanjska politika odvija. Primjerice, u Sjedinjenim je Državama, uz Vijeće za nacionalnu sigurnost koje je osnovano još 1947. godine, 1993. godine utemeljeno i Nacionalno ekonomsko vijeće. U posljednjih nekoliko desetljeća povećao se broj pitanja koja dolaze na vanjskopoličku *agendu*, pa se u okviru vanjske politike sad raspravlja o pandemijama, klimatskim promjenama, cijenama energenata i imigraciji (Hook, 2002: 3).

Danas tako postoji cijela lepeza vanjskih politika. U literaturi je moguće naići na razne klasifikacije, no one najčešće sadržavaju 1. sigurnosnu i obrambenu politiku; 2. vanjskotrgovinsku politiku; 3. politiku razvojne suradnje; te 4. vanjsku dimenziju raznih unutarnjih politika (zaštita okoliša, promet, energetika, ljudska prava) (Nugent, 2010: 371-397). Svaka od dimenzija ima zasebna obilježja u smislu povijesnog razvoja, procesa kojim se kreira i glavnih aktera, ali usprkos tome među njima postoji visok stupanj ovisnosti.

Kad se procijeni da je sigurnost neke političke zajednice ugrožena, ona često najprije pribjegava trgovinskim sankcijama pa tek onda vojnoj sili prema zajednici koja je ugrožava. Sankcionirati se može i kršenje ljudskih prava. Jedan je primjer niz sankcija uvedenih Kini na-

kon masakra mirnih prosvjednika na pekinškom Tiananmenu 1989. godine. Isto tako trgovinske povlastice mogu se koristiti kao poticaj državama za usvajanje željenih mjera u područjima koja nisu povezana s trgovinom. Ako ponovno uzmemo za primjer Kinu, brojni političari i *policy*-analitičari vjeruju da će integracija Kine u svjetski trgovinski sustav neizbježno dovesti do političke demokratizacije te države. EU državama aspiranticama na članstvo daje asimetrične trgovinske povlastice kako bi potaknula širok spektar reformi. Također, sve se češće u bilateralne trgovinske ugovore uključuju klauzule kojima se strane obvezuju poštivati određene standarde zaštite okoliša i prava radnika, jer će u suprotnom ugovor biti otkazan. Utvrđeno je da klimatske promjene imaju implikacije na sigurnost i stabilnost u svijetu; manja proizvodnja hrane, lakša pojava bolesti, nedostatak vode i slični problemi uzrokovani klimatskim promjenama predstavljaju plodno tlo za pojavu ekstremizma, unutarnjih konflikata i autoritarizma (CNA Corporation, 2007). Saznanje o tome potaknulo je prijedloge da se učinci klimatskih promjena redovito razmatraju u procjenama koje izrađuju američke obavještajne agencije.

Chittick (2006: 30-32) drži da nije dovoljno promatrati samo jedan od spomenutih aspekata vanjske politike (u literaturi se tradicionalno najčešće analizira sigurnost), kao ni jedan po jedan odvojeno, jer će rezultat u tom slučaju biti pretjerano pojednostavljivanje i pogrešno tumačenje vanjskopolitičkih odluka. Svaka vanjskopolitička odluka treba uzeti u obzir sigurnosna pitanja, ekonomska pitanja i pitanja zajednice, a svaki od tih triju sustava vrijednosti zahtijeva da se vanjskopolitičke metode kojima se akteri koriste klasificiraju s

obzirom na njih. Tako se kad je riječ o sigurnosnim vrijednostima, metode kreću na skali od prisilnih do neprisilnih; s obzirom na ekonomske vrijednosti one mogu biti proaktivne, reaktivne ili bilo gdje između tih dviju točaka; a prema vrijednostima zajednice balansiraju između unilateralnih i multilateralnih kao krajnjih točaka.

Ideja *policyja* podrazumijeva “svjesne namjere i koordinaciju” aktera, odnosno određenu vrstu koherentnosti (Hill, 2003: 4). Budući da se može govoriti o dimenzijama ili lepezi, odnosno *clusteru* vanjskih politika, a ne o jedinstvenoj vanjskoj politici, visok stupanj koherentnosti među njima teško je ostvariv. Primjerice, dok neku državu vlada ili pojedine institucije u vladi druge države mogu smatrati sigurnosnom prijateljnom i zbog toga zauzeti stav da bi s njom trebalo zaoštriti odnose, druge vladine institucije i organizirani poslovni interesi istodobno mogu inzistirati na jačanju veza i otvaranju prema toj državi radi koristi koje donosi međusobna trgovinska razmjena. Kao što je već naznačeno, na srednjoj razini analize vanjske politike (razini političkog sustava) vlada se ne promatra kao jedinstven akter, već kao skup institucija koje nastoje promicati vlastite interese. Ponekad institucije toliko gorljivo zagovaraju određenu politiku da se čini da djeluju kao glasnogovornici određenih interesnih skupina – u SAD-u Ministarstvo energetike često se kritizira kao zagovaratelj interesa američkih naftnih kompanija, što se odražava i na vanjsku energetska politiku SAD-a. Isto tako Ministarstvu trgovine spočitava se da ne promovira nacionalne interese, nego interese velikih tvrtki, a Ministarstvu poljoprivrede da se zalaže za interese poljoprivrednih proizvođača (Wiarda i Wylie, 2002: 37).

Vanjska sigurnosna politika tradicionalno je najviše zastupljena u literaturi jer se dugo vremena vanjska politika poistovjećivala sa svojom sigurnosnom dimenzijom. Neka od distinktivnih obilježja stvaranja *policyja* u području sigurnosne politike jesu: 1. nužnost tajnosti u pojedinim slučajevima; 2. potreba za brzim djelovanjem u kriznim situacijama; 3. djelovanje koje uključuje organizirane skupine ili strane države koje su izvan zakonodavnog sustava države koja provodi vanjsku politiku; te 4. instrumenti za provedbu politike koji se često fizički nalaze izvan teritorija te države (diplomacija, vojska, obavještajne agencije) (Sarkesian i sur., 2002: 188-189). Kada je riječ o modelu podjele *policy*-procesa na faze (dolazak na dnevni red, formulacija, implementacija, evaluacija), one su u području sigurnosne politike nerijetko zbijene i izmjenjuju se brzo. Donositelji odluka uglavnom su malobrojni, a upućenost ostalih u njihovo djelovanje izuzetno je ograničena. No kako su se dimenzije vanjske politike počele isprepletati, mnoga pitanja koja su donedavno bila smatrana isključivo sektorskim postala su važan element u sigurnosnoj strategiji (trgovina, energetska politika, klimatske promjene, transfer tehnologija itd.). Isto tako više nije potpuno vaļljana ni tvrdnja da je sigurnosna politika uglavnom zatvorena utjecajima interesnih skupina. Zbog toga je sigurnosna politika na neki način izgubila atribut "visoke" vanjske politike.

Završetak Hladnog rata i globalizacijske promjene, osobito profiliranje Kine u trgovinsku velesilu, ali i ulazak Indije i mnogih dotad komunističkih država u svjetski trgovinski sustav, doveli su vanjsku trgovinsku politiku u središte zanimanja političara i *policy*-analitičara. Dotad se taj *policy* uglavnom ticao

carina i necarinskih prepreka za pristup nekom tržištu, a potkraj 20. stoljeća vanjska trgovina počela je obuhvaćati znatno više od navedenog te su u nju počela prodirati pitanja poput zadovoljavanja standarda povezanih s radnim uvjetima i utjecajem određene politike na okoliš (Jentleson, 2007: 496). Velik dio trgovinske politike određen je multilateralnim pravilima, no ona ostavljaju dovoljno prostora za slobodnu interpretaciju, pa su unutarnjopolitički pritisci na *policy* iznimno snažni. Primjerice, kao što je već spomenuto, velike tvrtke nerijetko imaju izrazito velik utjecaj na vanjskopolitičke odluke, a zbog gubitka radnih mjesta i rastućih trgovinskih deficita protekcionizam postaje sve izraženiji trend u vanjskoj trgovinskoj politici razvijenih zemalja.

Ljudska prava tema su koja se može istraživati kao unutarnjopolitičko pitanje, ali i tema koja se može promatrati kao dimenzija vanjske politike nekog sustava. Politika zaštite ljudskih prava došla je na dnevni red nakon Drugoga svjetskog rata, a formalnim početkom može se smatrati sastavljanje Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda 1948. godine. Sve su snažniji zahtjevi da se stanje ljudskih prava unutar neke države tretira kao pitanje kojim bi se trebala baviti cijela međunarodna zajednica. Početno shvaćanje ljudskih prava kao građanskih i političkih prava, a zatim i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, danas se proširilo, pa se govori o pravima "treće generacije" koja su nastala kao odgovor na globalnu međuovisnost, poput prava na dobru administraciju ili prava na čist zrak. Izvor kontroverzi u tom *policy*-području predstavlja činjenica da ideja i praksa zaštite ljudskih prava ima svoje korijene u zapadnome svijetu, međutim mnogi ne-

Tablica 1. Pristupi vanjskoj politici

	Tradicionalni pristupi	Noviji pristupi
Teorija	teorije međunarodnih odnosa (realizam)	teorije vanjske politike
Razine analize	globalna	supranacionalna, nacionalna, regionalna, lokalna, individualna
Akteri	države	država, državne institucije, političke stranke, sindikati, tvrtke, javnost, nevladine organizacije, pojedinci, međunarodne vladine i nevladine organizacije
Dimenzije vanjske politike	sigurnosna	sigurnosna, trgovinska, ljudska prava, zaštita okoliša itd.

zapadni sustavi vrijednosti i društvenih odnosa nisu kompatibilni sa shvaćanjem ljudi kao pojedinaca s jednakim temeljnim pravima koja stoje u pozadini međunarodnih normi koje reguliraju ljudska prava. Ljudska prava prepoznata su kao univerzalna tema koja nadilazi granice nacionalnih država, pa u njihovu promicanju veliku ulogu imaju transnacionalne nevladine udruge s međunarodnim članstvom i djelovanjem.

Jedan od novijih zahtjeva koji se postavljaju pred vanjsku politiku jest zaštita globalnih dobara. Zaštita okoliša duže vrijeme bila unutarnjopolitičko pitanje, no s vremenom se došlo do zaključka da je ekološke probleme moguće riješiti jedino koordiniranim djelovanjem i u multilateralnim forumima i u unutarnjoj politici. Pitanja koja su se nekad smatrala lokalnim ili regionalnim – deforestacija, dezertifikacija ili nedostatak vode – dobila su međunarodnu dimenziju, a pojavila su se i nova, poput klimatskih promjena i smanjenja bioraznolikosti (Carter, 2007: 242). Primjerice, u Europskoj je Uniji do procesa eksternalizacije politike zaštite okoliša doveo pritisak da se odgovori na izazove oneči-

šćenja i neželjenih promjena u okolišu, zatim trgovinske implikacije politike zaštite okoliša te zahtjev interesnih skupina i javnosti da se EU pobrine za pitanja kao što su klimatske promjene i genetski modificirana hrana (Bretherton i Vogler, 2006: 91). Usprkos deklarativnom zalaganju za ekološke programe, u mnogim državama prioritet se ipak daje programima koji pridonose gospodarskom rastu, što je vjerojatno najveći izazov politici zaštite okoliša. U tom kontekstu treba razmotriti i dominantnu tezu da globalizacija proizvodi negativne učinke na ekološku politiku (Carter, 2007: 273).

Zaključak

Analiza vanjske politike od svojih je početaka pedesetih godina 20. stoljeća do danas doživjela brojne promjene – i uspone i padove – a od završetka Hladnoga rata naovamo svjedočimo ponovnoj afirmaciji *policy*-analize i drugih, njoj bliskih teorija izučavanja vanjske politike. Usprkos pokušajima razvoja velike teorije vanjske politike, u tome se nije uspjelo, pa tu politiku danas tumače brojni, ponekad suprotstavljeni pristupi,

a zajedničko im je sagledavanje vanjske politike kroz prizmu unutarnje politike. Vanjsku je politiku moguće analizirati na nekoliko razina – individualnoj, razini političkog sustava i globalnoj. Svaka razina analize daje bolji uvid u neka pitanja od drugih dviju. Iako je razine nemoguće potpuno odvojiti, zbog čitavog niza kompleksnih pitanja teško je inzistirati na integriranoj analizi koja bi objedinila sve razine.

Vanjska politika izdvaja se od ostalih tipova *policyja* svojim posebnim obilježjima koja se moraju uzeti u obzir prilikom njezina tumačenja. Uz to recentne promjene u svjetskom kontekstu, poput globalizacije i ekonomske liberalizacije, zahtijevaju nove načine i vođenja i izučavanja vanjske politike, između ostalog

zbog pojave novih aktera, sve veće važnosti transnacionalnih odnosa te afirmacije političkih sustava koji nisu države, ali vode vanjsku politiku. Dok se vanjska politika tradicionalno poistovjećivala s vanjskom sigurnosnom politikom, broj pitanja na vanjskopolitičkoj agendi znatno se povećao, pa se sigurnosna politika danas smatra tek jednom od dimenzija vanjske politike uz, primjerice, trgovinsku politiku, politiku razvojne suradnje, politiku zaštite ljudskih prava i zaštite okoliša. Dimenzije vanjske politike međusobno su povezane i ovisne jedna o drugoj, što vanjsku politiku čini složenijom, a njezinu koherentnost teže ostvarivom. Od analize vanjske politike očekuje se da se prilagodi spomenutim novim trendovima.

LITERATURA

- Allison, G. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Co.
- Allison, G., Harpelin, M. H. (1972) Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics* 24: 40-79.
- Beasley, R. K., Kaarbo, J., Hermann, C. E., Hermann, M. G. (2001) People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies. *International Studies Review* 3 (2): 217-250.
- Beasley, R. K., Kaarbo, J., Lantis, J. S. (ur.) (2002) *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. Washington: CQ Press.
- Börzel, T. (1997) What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers* (EIoP) 1 (16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (28. 3. 2011).
- Bretherton, C., Vogler, J. (2006) *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Cameron, F. (2007) *An Introduction to European Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Carlsnaes, W. (2006) Foreign Policy, u: Peters, B. G., Pierre, J., ur., *Handbook of Public Policy*. London: Sage, str. 339-364.

- Carlsnaes, W., Sjursen, H., White, B. (ur.) (2004) *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage.
- Carter, N. (2007) *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chittick, W. O. (2006) *American Foreign Policy. A Framework for Analysis*. Washington: CQ Press.
- CNA Corporation (2007) *National Security and the Threat of Climate Change*. Alexandria: The CAN Corporation, <http://securityandclimate.cna.org> (19. 3. 2011).
- Cox, M., Stokes, D. (2008) *U.S. Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Foradori, P., Rosa, P., Scartezzini, R. (ur.) (2007) *Managing a Multilevel Foreign Policy. The EU in International Affairs*. Lanham: Lexington Books.
- Foyle, D. (2003) Foreign Policy Analysis and Globalization. Public Opinion, World Opinion, and the Individual. *International Studies Review* 5: 163-170.
- Garrison, J. (1999) *Games Advisors Play: Foreign Policy Advisors in the Influence Process*. College Station: Texas A&M University Press.
- George, A. O. (2006) *On Foreign Policy. Unfinished Business*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Hermann, C. F. (1990) Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly* 34: 3-21.
- Hermann, M. G., Hermann, C. F. (1989) Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry, *International Studies Quarterly* 33: 361-387.
- Hill, C. (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hill, C., Smith, M. (2011) *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Holsti, O. (2006) *Making American Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Hook, S. W. (ur.) (2002) *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Hook, S. W. (2005) *U.S. Foreign Policy. The Paradox of World Power*. Washington: CQ Press.
- Hudson, V. M. (2007) *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Jacobs, L. R., Page, B. I. (2005) Who Influences U.S. Foreign Policy. *American Political Science Review* (99) 1: 107-123.
- Jentleson, B. W. (2007) *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York: W. W. Norton & Company.
- Kaarbo, J. (2003) Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas. *International Studies Review* 5: 156-163.
- Keukeleire, S., MacNaughtan, J. (2008) *The Foreign Policy of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Neack, L. (2008) *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Nugent, N. (2010) *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (2004) *American Public Policy. Promise and Performance*. Washington: CQ Press.

- Putnam, R. (1988) *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization* (42) 3: 427-460.
- Rosati, J. A., Scott, J. M. (2006) *The Politics of United States Foreign Policy*. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Rosenau, J. N. (1966) *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, u: Farrell, R. B., ur., *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, str. 27-92.
- Sarkesian, S. C., Williams, J. A., Cimbala, S. J. (2002) *U.S. National Security. Policymakers, Processes and Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Smith, K. (2008) *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, M. (2008) *Researching European Foreign Policy: Some Fundamentals*. *Politics* (28) 3: 177-187.
- Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T. (ur.) (2008) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, R. C., Bruck, H. W., Sapin, B., Hudson, V. M. (2002) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sprout, H., Sprout, M. (1956) *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Wiarda, H. J., Wylie, L. L. (2002) *New Challenges in U.S. Foreign Policy*, u: Hook, S. W., ur., *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers*. Upper Saddle River: Prentice Hall, str. 12-42.
- Wittkopf, E. R., Kegley, C. W. Jr., Scott, J. M. (2003) *American Foreign Policy. Pattern and Process*. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Wittkopf, E. R., McCormick, J. M. (ur.) (2007) *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Foreign Policy: Approaches, Levels Of Analysis, Dimensions

SUMMARY This paper provides an overview of key issues related to foreign policy and foreign policy theories in the wider context of political science. Discussing the origins and development of foreign policy analysis (FPA), as well as scholarly work produced over time, it argues that today FPA encompasses a variety of theoretical approaches, models and tools. These share the understanding that foreign policy outputs cannot be fully explained if analysis is confined to the systemic level. Furthermore, this paper conceptualizes foreign policy by comparing it to other types of policy. Although during the Cold War period foreign policy was equated with foreign security policy, in today's world, security policy is only one dimension. Foreign policy's scope has expanded to cover other issues such as trade, human rights and the environment. The growing number of domestic, international and transnational issues, stakeholders and inputs into the policy making process have made the formation and conduct of a coherent foreign policy increasingly challenging.

KEYWORDS foreign policy, approaches to foreign policy, foreign policy analysis, dimensions of foreign policy