
Teorije međunarodnih odnosa i njihova primjenjivost u vanjskopolitičkoj praksi

BLANKA WILL-GALIĆ*

Sažetak

Polazeći od pitanja vanjskopolitičke prakse, definira se teorija kao takva, te razmatra korist teorije međunarodnih odnosa u vanjskoj politici. Izdvojene su tri glavne zadaće teorije: selektivna, eksplikativna i preskriptivna. Predočene su glavne škole promišljanja međunarodne politike, koje su obilježile dvadeseto stoljeće: realizam-neorealizam, idealizam-neoidealizam, odn. institucionalizam te integracijska teorija dominantna za razumijevanje europskih integracijskih tokova. Pred pozadinom promijenjene paradigme u međunarodnim odnosima, koja je nakon okončanja hladnoga rata određena povećanim brojem aktera na međunarodnoj sceni, proširenjem vrsta aktera u konstelaciji određenoj globalizacijom s jedne, te integracijskim tendencijama s druge strane, vidi se potreba pluralizma u primjeni teorija na post-modernu konstelaciju međunarodnih odnosa.

Ključne riječi: realizam-neorealizam, idealizam-neoidealizam, ntegracijska teorija, globalizacija

1. Uvod

Spoznajni interes kojim je vođen ovaj rad jest ispitati ulogu teorije međunarodnih odnosa u vanjskopolitičkoj praksi. Vanjska politika u užem smislu obuhvaća institucije, procese i sadržaje političkog oblikovanja volje te procesa odlučivanja vezano za odnose države s drugim državama, međunarodnim ili supranacionalnim organizacijama¹. Usredotočenost na pitanje vanjskopolitičke prakse čini nužnim sužavanje na predmet interesa: odnos teorija – praksa. Zadanoj temi pristupiti ćemo empirijski – dakle od konkretnih pitanja političke prakse. Za analizu međunarodne politike razvijenno je mnoštvo teorija koje se razlikuju po značenju koje pridaju akterima

* Blanka Will-Galić je djelatnica Ministarstva vanjskih poslova RH.

1 Vanjski poslovi u širem smislu obuhvaćaju i prekogranične aktivnosti institucija i nedržavnih aktera osobito s područja gospodarstva i civilnog društva.

na međunarodnoj sceni, odnosno strukturama ili sustavima. Iz mnoštva općih i parcijalnih teorija međunarodnih odnosa, kao paradigmatičke izdvojit ćemo dvije dominantne škole u promišljanju međunarodnih odnosa: realističku i idealističku, te njihove suvremene varijante, neorealističku i funkcionalnu, odnosno integracijske teorije relevantne za europski politički prostor. Zaključno bismo, zatvarajući hermeneutički krug, ispitali njihovu primjenjivost na aktualnu međunarodnopolitičku konstelaciju.

2. Pitanja političke prakse

Za razliku od unutarnje politike u kojem država ima monopol sile, u međunarodnim odnosima ne postoji usporediv monopol prisile, stoga se u međunarodnim odnosima često susrećemo s nereguliranim, često anarhičnim strukturama. S druge strane, pred pozadinom procesa globalizacije, sve je očitija kompleksnost međuovisnosti, značenje međunarodnih i supranacionalnih organizacija te međunarodnih režima kojima se zauzdava anarhičnost međunarodne scene. "Vanjski poslovi shvaćaju se kao dvostruka aktivnost: vanjska politika i njezina provedba. Osnovna razlika između te dvije aktivnosti očituje se u tome da je stvaranje vanjske politike prilično decentralizirano i da na to utječe niz političkih aktera, domaćih i stranih, dok provođenje vanjske politike izravno kontrolira središte koje stvara nacionalnu vanjsku politiku i odlučuje o svim fazama i pravcima njezine primjene... Diplomacija se tu označava kao 'primarna metoda uz čiju pomoć se ostvaruje vanjska politika' ili pak kao 'normalno sredstvo komuniciranja u međunarodnim odnosima'."²

Relevantna pitanja političke prakse, a kojima se vodi analiza vanjske politike i međunarodnih odnosa kao podloga za proces vanjskopolitičkog procesa odlučivanja i njegove operativne provedbe, a oslanjajući se na Pfetscha³, mogla bi biti sljedeća:

- Koji ciljevi definiraju nacionalni interes?
- Koji su prioriteti?
- Koja sredstva su primjerena za postizanje ciljeva?
- Na kakav način će se odabrana politika uvjerljivo prezentirati i legitimirati (javna diplomacija)?
- Koji ciljevi vode vanjsku politiku neke zemlje i koju ulogu država zauzima u međunarodnoj zajednici?
- Koju poziciju država zauzima po određenim problemima i pitanjima i kako je ona spojiva s opcijama drugih zemalja?
- Koje se vanjskopolitičke i unutarnjopolitičke posljedice mogu očekivati za vladu određene države?

2 Vukadinović, Radovan (1994), *Politika i diplomacija*, Zagreb, str. 124-125.

3 Pfetsch, Frank R., (1994), *Internationale Politik*, Stuttgart-Berlin-Köln, str. 16.

- Koji stav glede regionalnih i internacionalnih pitanja vodi vanjsku politiku?

Oslanjajući se na popis temeljnih pitanja koja predlaže Karl Deutsch, mogu se iznaći središnja problemska područja relevantna za analizu međunarodnih odnosa. Zadržavši *kategorije* Karla Deutscha, a primijenjeno na političku realnost zemlje, pitanja bi mogla izgledati ovako:

Država i međunarodni odnosi: Koje je značenje geopolitičkog položaja države? Koje konfiguracije određuju strukturu međunarodnog sustava? Kako se država pozicionira prema međunarodnim strukturama, a kako strukture prema državi? Koji je položaj države kao glavnog aktera u međunarodnim odnosima vezano za paradigmu globalizacije s jedne, te regionalizacije s druge strane?

Rat i mir: Koji faktori utječu na djelovanje vlada i drugih relevantnih grupa u konfliktnim situacijama? Koja je uloga međunarodne zajednice? Koja je djelotvornost eksternog stabiliziranja regije i instrumenata njegove provedbe? Koje su mogućnosti interne stabilizacije regije?

Stabilnost i promjena: Koji uvjeti determiniraju kontinuitet i promjenu u državama i kakav utjecaj ti procesi imaju na ponašanje države u međunarodnom sustavu? Koje strukture i procesi vode jednim ili drugim smjerom? Koji politički instrumenti djeluju u smislu stabilnosti, a koji u smislu promjene?

Identitet i transformacija: Kako individue, skupine i narodi suočeni s promjenama (globalizacija, integracija) mogu sačuvati identitet? Koji elementi određuju identitet? Uolikoj mjeri se bitka za vlastiti identitet vodi u otklonu prema drugim identitetima?

Autonomija i integracija: Koje ideje i nastojanja djeluju na tvorbu regionalnih zajednica, a koje na tendenciju dezintegracije? Koje su centrifugalne odnosno centripetalne sile? Koji su eksterni, a koji interni ciljevi? Postoji li podudarnost u eksternim odnosno internim ciljevima, tj. koliko se vanjska politika zemlje podudara s nastojanjima međunarodne zajednice?

Percepcija i iluzija: Kako političko vodstvo i građani vide svoju državu, a kakav je odnos prema drugim državama? Kakva je percepcija države (image) u inozemstvu, a kakva drugih država u tuzemstvu?

Navedena pitanja nužno su i fragmentarna i parcijalna, no osvjetljavaju neke od temeljnih pitanja kojima se vodi analiza vanjske politike, odnosno međunarodnih odnosa.

Vezano za značenje analize vanjske politike u vanjskopolićkoj praksi za početak bismo je, oslanjajući se na prof. Vukadinovića⁴, definirali *ex ne-*

⁴ Vukadinović, *nnmj.* str. 250.

gativo: Uvjereni da je diplomacija vještina, mnogi diplomati smatraju da od intuicije diplomata ovisi njegova mogućnost snalaženja te smatraju da bi teorijski okviri djelovali ograničavajuće. No, s druge strane, držeći se prakse, diplomati ponekad nastoje biti čvrsto vezani uz određeni režim i njegove predstavnike, uvjereni da njemu služe te da su u prvom redu vezani uz taj režim i institucije. Takvo usko prilaženje diplomaciji izraz je činovničkog pristupa svojstvenog autoritarnim režimima, koji se drže u posjedu apsolutne istine i gdje nije poželjno sagledavati koncepte, pronalaziti sličnosti i razlike i vidjeti šire mogućnosti političkog razvoja, a prije svega realno, bez iluzija, određivati vlastiti položaj na međunarodnoj sceni. Međutim, nastojanja za priključivanjem zemljama svijeta razvijene demokracije značiti će i prihvaćanje određenog sustava vrijednosti koje se, i.o. očituju u profesionalnom pristupu pitanjima vanjske politike i provedbama vanjskopolitičkih odluka. Teorije vanjskopolitičkih odnosa u tom smislu ne bi trebale predstavljati "pametovanje", već nužan instrumentarij u razviđanju međunarodnih odnosa i međunarodnopolitičke prakse. Stoga ćemo u sljedećem odjeljku definirati pojam teorije, predstaviti opće ili velike teorije međunarodnih odnosa, te razvidjeti koji instrumentarij analize pružaju i koji je primjeren za korištenje u suvremenoj političkoj konstelaciji.

3. Teorija

Teorija se definira kao idealnotipska konstrukcija uglavnom koherentnog sustava uvjerenja, percepcija i djelovanja, kojom se etablira određena znanstvena slika svijeta. U najširem smislu teorija je temelj znanstvene spoznaje. Kao takva može biti dijalektičko-kritička, analitičko-empirijska i normativno-ontološka ili pak kombinacija ove tri temeljne pozicije. Ove temeljne pozicije dominirale su određenim realnopovijesnim konstelacijama – marksizmom, političkim realizmom, političkim idealizmom. To govori da su teorije, koliko god bile apstraktni modeli zbilje, društveno povijesno kontekstualizirane. Pojedina kontekstualizacija dakako određuje premise na kojima se temelji sama teorija, a koje utječu na odabir pitanja kojima se vodi spoznajni interes, kao i na ponudeni odgovor i njegovo obrazloženje. Teorija, dakle, s jedne strane, određuje perspektivu pod kojom provodimo istraživanje, dok s druge strane utječe na njegov ishod.

Glede teorija međunarodnih odnosa, prema Vukadinoviću⁵, zamjetne su dvije osnovne tendencije:

- stvaranje mreže pojmova za cijelu disciplinu, metode proučavanja i uopćavanja koje odražavaju najvažnije elemente normalnosti, regularnosti i racionalnosti u razvoju međunarodnih odnosa (tzv. opće teorije međunarodnih odnosa);

5 Vukadinović, Radovan (1998), *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb, str. 284.

- postojanje tzv. djelomičnih teorija koje nastoje ustaliti konkretne modele istraživanja međunarodnih odnosa na osnovi najvažnijih promjena.

Prema Laubach-Hintermeieru⁶ tri su glavne zadaće teorije: *selektivna*, *deskriptivna* i *preskriptivna*. Budući da je nemoguće percipirati zbilju u njezinoj obuhvatnosti i cjelini, sama ljudska egzistencija upućena je na selektivnost u percepciji. Kategorije selekcije određene su prvenstvenom tipom socijalizacije pojedinca. Što se znanosti tiče, teorija nam pruža kategorije koje određuju perceptivnost odnosno selekciju. Ona nas usmjerava prema tome koju ćemo informaciju smatrati relevantnom, što će se zanemariti ili odbaciti kao irelevantno. Tako se postupkom selekcije *konstruira isječak kompleksne stvarnosti*. Ili, drugim riječima, teorija sebi svojstvenim metodama istraživanja, vrši postupak "redukcije kompleksnosti"⁷ svijeta. Selektivna funkcija teorije, pružajući orijentaciju glede pitanja "što" – ispunja kognitivnu zadaću.

Tako primjerice škola političkog realizma međunarodne odnose vidi kao statičnu kategoriju unutar cikličke slike svijeta obilježenog balansom sile. Glavni akter je država, okosnica je provedba nacionalnog interesa na međunarodnom planu koji je određen anarhijom. S druge strane, idealistička škola u prvi plan stavlja međunarodne institucije kao jamce mira i stabilnosti, a njezina suvremena varijanta, institucionalizam, u središte pozornosti postavlja faktor integracije u smislu tvorbe zajedničkih institucija.

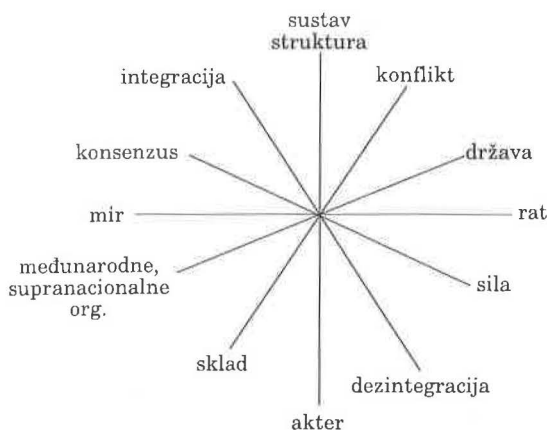
Međunarodnopolitički sklop krajnje je složen. Vrijednost teorije je da osigurava analitički instrumentarij potreban za raščlambu aktualnog stanja kao i procesa i konstelacija koji su do njega doveli. Ona pri tome objedinjuje element prošlog iskustva (*lessons learned*), element razviđanja i objašnjavanja sadašnje pozicije, te temeljem toga prosuđuje mogućnosti i način djelovanja s obzirom na posljedice. *Krajnji cilj takve analize jest olakšati proces vanjskopolitičkog odlučivanja i njegovu operacionalizaciju u praksi*. Za razliku od analiza, zadaća je političkog planiranja da na temelju analize izradi strategije djelovanja te ponudi alternative (scenarije) kao podlogu političkog odlučivanja. Kao empirijski materijal pritom može poslužiti sve što se i inače koristi u empirijskim studijama međunarodnih odnosa: ugovori, govori, diplomatske bilješke, priopćenja, novinski članci, ankete, socioekonomski i gospodarski podaci, usporedbe vojne sile etc. Kvalitetna analiza, međutim, podlogu ima u kvalitetnom materijalu, odnosno kvalitetnim informacijama. Sama analiza, međutim, neće imati svojstvo intelektualne rasprave, već podloge za odlučivanje u političkoj praksi.

Što se tiče teorija, različite teorije vođene su različitim pitanjima i interesima spoznaje, stoga nude i različit metodički pristup objektu istraživanja.

6 Laubach-Hintermeier, Sonja: "Kritik des Realismus", u: *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, Frankfurt a. M., 1998, str. 73-95.

7 Izraz se rabi u brojnim djelima Niklase Luhmanna.

Tako politički realizam kao temeljnu analitičku jedinicu međunarodne politike uzima suverenu državu. Glavni cilj političkog djelovanja je osiguranje egzistencije i neovisnosti države uz pomoć vojne sile i saveza na međunarodnom planu. Za razliku od političkog realizma, politički idealizam kao analitički temeljni model postulira otvoreni, multipolarni sustav država, odnosno zajednicu naroda kao "svjetsko društvo". To društvo nastaje suradnjom i udruživanjem racionalnih individua, a na temelju etičkih normi. Takav bi svjetski poredak bio određen međunarodnim organizacijama koje bi sustavom kolektivne sigurnosti osigurale mirno rješavanje sporova i interesni sklad. U prvi plan se postavlja razvijanje međunarodnog prava, prava međunarodnih organizacija i međunarodne arbitraže u službi prevladavanja anarhije na međunarodnom planu.



Izvor: Pfetsch, 1994.

Gornja shema zorno predočuje suprotna polazišta realističkog i realističkog pristupa.

U koordinati sustav i akter, te rat i mir, imamo sljedeće dihotomije: konflikt – sklad, država – međunarodna institucija, sila – konsenzus, dezintegracija – integracija.

Svaka škola, odnosno teorija međunarodne politike nastala je unutar određenog povijesnog konteksta. Idealistička škola nastaje nakon Prvog svjetskog rata, politički realizam se etablira nakon neuspjeha idealističke koncepcije svjetskog mira kroz međunarodne institucije (Liga naroda). Međutim, kao dvije temeljne paradigme promišljanja međunarodnih odnosa one su se zadržale do danas u nizu općih i parcijalnih teorija međunarodnih odnosa. Pritom se te dvije paradigme dijelom presijecaju, dijelom nadopunjuju, no još uvijek ostaju dva gabarita u promišljanju međunarodne politike.

4. Idealistička i realistička škola mišljenja u međunarodnim odnosima

Kao *idealistička, normativno orijentirana škola* promovirala je svjetsko društvo s racionalno djelujućim akterima sposobnima za suradnju. Napredak u znanosti i tehnici i slobodna svjetska trgovina, smatralo se, dovest će do uspostave povjerenja, usklađivanja interesa i svjetskog mira, a međunarodne organizacije omogućit će kolektivnu sigurnost i mirno rješavanje sporova. Idealizam je bio snažno orijentiran na Wilsonov program 14 točaka. No, politička realnost tridesetih i četrdesetih godina – neuspjeh Lige naroda, ekspanzionistička politika Italije, Njemačke i Japana – pokazala je granice idealističkoga koncepta. Teorijsko promišljanje *realista* krenulo je od očiglednih deficita idealističke koncepcije. Rezultat je bio razvijanje *realističkih teorija* na temelju drugačijeg razumijevanja međunarodnih odnosa.

“Svekolika politika, na unutarnjem ili na vanjskom planu, nastoji održati moć, uvećati moć ili demonstrirati moć” (Morgenthau). Za razliku od idealističke teorije koja pita “kako bi trebao biti međunarodni sustav”, realizam pita “kakav je međunarodni sustav”. U tome se oslanja na antropološku sliku čovjeka određenog nagonom za moći i samoodržanjem. Za politički realizam međunarodni je sustav fragmentiran i anarhičan. U odnosima među državama vlada igra nulte sume: jedan akter dobiva ili gubi na račun drugoga. Realistička koncepcija odgovara prirodnom stanju u *Levi-jatanu*; kao u Hobbsovih individua, opcije djelovanja država svode se na održanje i razvijanje moći. Poput Hobbsa, realizam naginje pravnom pozitivizmu. Stoga realizam svaku normativnu orijentaciju decidirano odbija kao neumnu ili iracionalnu⁸. Država kao glavni akter u međunarodnim odnosima, nacionalni interes, sila, anarhija na međunarodnoj razini, politika ravnoteže, imperijalizam, politika prestiža odrednice su realističke teorije. Kao takve konstruiraju kategorijalni aparat odabira kojim se konstituira realistička percepcija političke realnosti koji sažeto glasi: glavni akteri na međunarodnoj razini kao sustavu anarhije (nepostojanje suverene sile nadređene državi) su nacionalne države s njihovim suprotstavljenim interesima. “It’s a jungle out there. Anarchy is the rule; order, justice and morality are exceptions.”⁹

8 Laubach-Hintermeier, Sonja, “Kritik des Realismus”, u: *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, ur. Ch. Chawaszeza/W. Keresnig, Frankfurt a. M. 1998, str. 76; Forndran, Erhard, “Zu Erklärungsversuchen internationaler Beziehungen”, Teil I, *Zeitschrift für internationale Politik*, 4/96.

9 Gilpin, Robert: “The Richness of the Tradition of Political Realism”, u: *Neorealism and its Critics*, ur. Tobert O. Keohane, New York, 1986.

4.1. Kritike političkog realizma

Brojne kritike političkog realizma u novije vrijeme¹⁰ ističu nedopustivost svodenja međunarodnih aktera na suverenu državu, odvajanje područja vanjske i unutarnje politike, te isticanje središnje kategorije sile. Polazeći od empirijske razine, argumentira se, svijet je nakon okončanja bipolarne paradigme hladnoga rata doživio stanovite promjene koje su se reflektirale i na stanje na svjetskoj političkoj sceni. *Otvoreni su mnogi problemi za koje tumačenje međunarodne politike u duhu realizma više nema adekvatnih rješenja.* Dvije su kategorije tih problema: problemi meke sigurnosti i problemi promjene strukture svjetskoga gospodarstva, odnosno globalizacija.

4.2. Neorealistička škola

Određene slabosti realističke teorije otklonit će neorealistička škola¹¹ početkom sedamdesetih godina, čiji je istaknuti predstavnik američki politolog Kenneth Waltz.

Za razliku od realizma koji se fokusira na nacionalnu državu kao glavnog aktera, neorealizam je fokusiran na interese više država (strukturu) koje su ili u stanju međusobne suradnje ili sukoba.

U središtu neorealističke teorije je, dakle, sustav. On je taj koji određuje strukturu i djelovanje država kao aktera u međunarodnoj politici. Premda je i u neorealizmu glavni akter u međunarodnim odnosima država, nacionalni interes središnja kategorija, neorealisti realizam kritiziraju prvenstveno glede tri točke: pretjerano isticanje države kao glavnog aktera, razdvajanja vanjske i unutarnje politike, te zapostavljanja rastuće ekonomsko-društvene interdependencije osobito zapadnih razvijenih zemalja. "Neorealizam, za razliku od realizma, nudi rješenje problema razlikovanja unutarnjih i vanjskih faktora međunarodnog političkog sustava. ... Opisujući međunarodni politički sustav kao cjelinu razine strukture i razine jedinica koje su u isti mah udaljene i povezane, neorealizam etablira autonomiju međunarodne politike i time omogućava stvaranje teorije."¹² *Za realiste je svijet međunarodne politike određen suverenim državama u interakciji. Neorealisti uz sustav suverenih država (unit level) kao predmet istraživanja imaju i strukturu sustava međunarodnih odnosa (structural level).* Međunarodni sustav je u središtu razmatranja. Dijeli se na strukturu u jedinice. Jedinice djeluju na sustav uspostavljajući strukturu, ali i sama struktura

10 *Ibid.*

11 Pojam neorealizam uveo je Robert W. Cox početkom osamdesetih godina. Strukturalni realizam javlja se sredinom osamdesetih kod Roberta O. Keohane. No drži se da je "klastični" predstavnik neorealističke škole Robert Waltz.

12 Waltz, Kenneth: "Realist Thought and Neorealist Theory", u: *Journal of International Affairs*, vol 44/101, srpanj 1990.

povratno djeluje na jedinice. Budući da i struktura može djelovati na jedinice sustava, može doći do nepredviđenih posljedica. Waltz to naziva tiranijom malih odluka (tyranny of small decisions). Ideja političkog neorealizma da se međunarodna politika može misliti kao sustav precizno definirane strukture znači fundamentalno napuštanje tradicionalnog političkog realizma. U "igri nulte sume", primjerice, države ne surađuju, budući da spremnost na suradnju jedne strane znači eventualno povećanje moći druge strane.

Realisti su usmjereni na linearnost afirmacije nacionalnog interesa temeljem politike sile. Stoga njeguju induktivni pristup analizi međunarodnih odnosa gdje ishodište čini država. Neorealisti međutim etabliiraju kompleksniji model, koji uz induktivni pristup ima i deduktivni – djelovanje strukture (struktural level) na "jedinicu", te autodinamika sama strukture. "Neorealistička teorija pokazuje da stvari ne idu samo jednim smjerom, od inter-agirajućih jedinica prema postignutim rezultatima, već pretežno u dva smjera."¹³ Neki su rezultati locirani na razini integrirajućih jedinica, a neki na strukturnoj razini međunarodne politike. *Jedna od kritika upućena realizmu stoga je (Waltz) da govori o vanjskoj politici, ali ne i o međunarodnim odnosima.* Waltz smatra da teorije ne samo da pomažu u razumijevanju, objašnjavanju i predviđanju događaja već isto tako i u razumijevanju kako određeni sustav funkcionira. Prednost međunarodnih režima sastojala u sprječavanju neposrednog sukobljavanja konkurirajućih nacionalnih interesa i strategija djelovanja. U multilateralnom procesu donošenja odluka trećim akterima bila bi dana mogućnost posredovanja u donošenju kompromisnog rješenja. K tome, one predstavljaju forum za razmjenu informacija što izravno utječe na predvidivost i time smanjuje podozrivost među akterima. Zadržavajući nacionalnu državu kao ključnog aktera, isključena je interpretacija temeljem ekstremnog strukturalizma gdje se aktere motri samo kao dijelove struktura. Pojedine odluke donose se unutar mnogostrukih isprepletenosti u kojima su akteri istovremeno i aktivni i determinirani.

5. Integracijske teorije: funkcionalizam i neofunkcionalizam

Tek nakon Drugog svjetskog rata idealistička se škola vraća na znanstvenu scenu. U vidu institucionalizma odnosno *integracijskih teorija, ona uz normativne sadrži i empirijsko-kritičke elemente.* Glavni akteri su međunarodne, supranacionalne i transnacionalne organizacije. Načelo je da se razvojem integrativnih struktura među državama otklone konfliktna žarišta i spriječi narastanje sukoba. *Funkcionalizam* polazi od toga da u industrijski razvijenim zemljama suradnja počinje preko pojedinih područja, prije svega na gospodarskom planu. Ovaj teorijski smjer leži u osnovi eu-

13 Waltz, Kenneth: "Realist Thought and Neorealist Theory", u: *Journal of International Affairs*, str. 34, vol 44/101, srpanj 1990.

ropskih integracija otpočetih sredinom 50-ih godina osnivanjem supranacionalno organizirane Europske zajednice za ugljen i čelik. Druga pretpostavka je da funkcionalna suradnja pogoduje razvoju institucija, a treća da ima tendenciju "prelijevanja" (spill-over) na druga područja, kao što su znanost, tehnologija, okoliš, sve do područja zajedničke politike. Suradnja među državama isprva se, dakle, odvija na nepolitičkom području ("low politics") s tendencijom stvaranja institucija na političkom području ("high politics"), a putem horizontalnog (širenje) i vertikalnog (produbljivanje) procesa suradnje prema načelu "form follows function". Pod utjecajem funkcionalizma, *teorija transakcije* Karla Deutscha ističe prvenstveno komunikaciju na raznim područjima – gospodarstvo, kultura, politika – između pojedinih integrativnih jedinica kao uvjet uspješnosti integracije.

Neofunkcionalizam je za razliku od funkcionalizma usmjeren ne samo na funkcionalnu suradnju na pojedinim područjima već i na regionalizaciju političkih integracijskih prostora¹⁴, a orijentira se prema modelu Zapadne Europe odnosno Beneluxa.

Uz funkcionalizam, drugi teorijski smjer je (*kon*)federalizam. Poput realizma, i federalizam države uzima kao glavne aktore u međunarodnim odnosima. Isto tako, oba teorijska smjera drže da u odnosima državne i međudržavne razine vlada igra nulte sume. Međutim, za razliku od funkcionalnog pristupa, koji računa na dinamiku razvijanja odnosa od nepolitičkog prema političkom, vezano za federativni pristup postoji jasno izražena konstitucionalna politička volja. Ova ideja s vremena na vrijeme se javlja u njemačkih političara¹⁵, no zasada nema izgleda da će zaživjeti zbog otpora unutar same Unije od strane zemalja koje, izuzme li se gospodarstvo, preferiraju koncepciju *intergouvernementalizma*. Aktualno stanje u debati o integracijskim teorijama je da se bave u prvom redu raspodjelom i preraspodjelom moći na već postojećim institucionaliziranim razinama (produbljivanje EU), te predviđanjem novih koncepcija.

14 Usp. Welz/Engel, "Traditionsbestände politikwissenschaftlicher Integrationstheorien: Die europäische Gemeinschaft im Spannungsfeld von Integration und Kooperation", u: *Die Europäische Option – Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der Europäischen Integration*, ur. Armin von Bogdandy, Baden-Baden, 1993, str. 142.

15 Schäuble-Lamers 1996; Joschka Fischer 2000. Premda izlazi iz okvira zadanih ovom radu, na ovom mjestu važno je napomenuti da je Lamers u članku za beogradski dnevnik "Glas Javnosti" (5. 12.) na tragu njemačkih integrativnih ideja, podržao Koštuničinu ideju o "procesu balkanske integracije po modelu Europske unije", što bi, uz dobrosusjedske odnose, podrazumijevalo slobodnu trgovinu i kolektivne sustave sigurnosti. Na operativnoj razini to bi se postiglo "institucionalizacijom Pakta o stabilnosti...", koja bi imala za cilj stvaranje Jugoistočne Europske unije po modelu EU". Ovaj model zanimljiv je i o njemu bi trebala biti napisana posebna analiza. Teza je da on uz institucionalističku usmjerenost kombinira nešto što bi se uvjetno dalo nazvati dijalektički pristup, ako uzmemo da takav pristup ideološki postulira "odozgo", ne polazeći od empirijskih pokazatelja. Usporedba situacije u Europi nakon Drugog svjetskog rata (početak ideološkog sukoba velesila, bezuvjetna kapitulacija Njemačke uz oduzimanje teritorija i saveznički protektorat) te situacije na području zemalja bivše Jugoslavije pružila bi dosta empirijskog materijala da potkrijepi navedenu tezu.

6. Primjenjivost teorija

6.1. Promjena paradigme međunarodnih odnosa

U posljednjem desetljeću uvjeti i okviri međunarodnih odnosa doživjeli su raznovrsne promjene. To je prije svega kraj paradigme ideološke sukobljenosti dvije svjetske velesile uz mogućnost višestrukog uništenja svijeta. Predviđanja o nadolazećoj paradigmi kretala su se od "kraja povijesti" (Fukuyama), sukoba civilizacija (Huntington) do nove nepreglednosti (Habermas). Za znanost koja se bavi međunarodnim odnosima iz toga slijedi da mora preispitati svoj predmet i inventar teorijskih koncepcija kako bi utvrdila jesu li one upotrebljive za objašnjavanje promijenjene slike svijeta. Prevladavanjem sukoba Istok – Zapad *okončan je bipolarni oblik osiguranja mira* koji se temeljio na postojanju ideološki i politički suprotstavljenih tabora uz relativno stabilnu ravnotežu. Njegovo okončanje dovelo je do *pose novih sigurnosnih konstelacija* na koje je valjalo odgovoriti. Naime, u optici globalne sigurnosti u prvi plan stupaju problemi meke sigurnosti kao što je pitanje migracija, ilegalnih migracija, proliferacije nuklearnog oružja, problem ekoloških prijetnji i međunarodnog terorizma.

6.2. Globalizacija

Globalizaciju bismo mogli definirati kao proces strukturnih promjena koje su pokrenute razvojem novih komunikacijskih tehnologija. Te strukturne promjene prvo su se javile na području trgovine odnosno gospodarstva. Uz države kao tradicionalne glavne aktere na međunarodnoj sceni javljaju se novi, privatni, transnacionalni akteri na gospodarskoj i društvenj razini, povećava se broj međunarodnih organizacija. Sve veće političko značenje gospodarstva posljedica je liberalizacije međunarodnih tijekova kapitala, transnacionalne umreženosti proizvodnih lokacija i tržišnih strategija, jačanja multinacionalnih koncerna. U zemljama razvijenog svijeta, gospodarstvo i kapital sve se više odvajaju od nacionalnih vezanosti. Politika počinje slijediti gospodarstvo, a ne obratno, što u državama prijeti da će izazvati problem demokratskog legitimiteta. U novoj, globalnoj konstelaciji bitke se vode valutnim tečajevima te kreditnim i investicijskim odlukama, što se odražava kako na unutarnju dinamiku razvoja pojedinih zemalja tako i na sustav međunarodnih odnosa. *Kompleksan pojam globalizacije sveden na kratku formulu glasio bi: smanjeno značenje politike u odnosu na gospodarstvo.*

6.3. Regionalizacija

Kao odgovor na globalizam, u smislu izloženosti nekoć nacionalnih ekonomija svjetskom tržištu, jača regionalizam, odnosno u ekonomskom smislu regionalizacija. Regionalizam bi se u tom kontekstu mogao definirati kao

politički instrument koji države koriste suočene s izazovom globalizacije. Nakon Drugog svjetskog rata, a osobito u najnovije vrijeme, porastao je broj regionalnih carinskih unija, zona slobodne trgovine, integracija u međunarodnim gospodarskim odnosima. Politički regionalizam, međutim, najsnažnije uporište ima u Europi. Proces globalizacije s jedne, te proces regionalizacije, odnosno političkog regionalizma u Europi s druge, znače povijesnu promjenu struktura, institucija i oblika međunarodne politike. Pritom su tranzicijske zemlje u cjelini, paralelno suočene s potrebom demokratizacije, uspostavom slobodnog tržišta, s potrebom liberalizacije tržišta, restrukturiranjem gospodarstva u nastojanju za konkurentnošću na međunarodnom planu. One su, dakle, izložene pritisku neoliberalnih uvjeta globalizacije s jedne, te potrebi demokratizacije s druge strane, što realno prijete socijalnoj koheziji i socijalnom miru dotičnih zemalja. U globalnim razmjerima tri su regije koje se ističu kao gravitacijski centri: zapadnoeuropska (EU), američka i azijsko-pacifička regija. Regionalnom integracijom jača tržišna moć zemalja sudionica i integracije kao cjeline. Za tranzicijske zemlje postkomunističke Europe glavni je put za uključivanje u svjetske globalne procese integracija u EU kao regionalni gravitacijski centar ovog dijela svijeta. I same ove naznake promjene globalne konstelacije te specifičnosti tranzicijskih zemalja proizlazi potreba promjene perspektive u motrenju međunarodne politike na realaciji globalizacija – regionalizacija.

Jesu li teorije međunarodnih odnosa – budući da su razvijane pretežno od četrdesetih do sedamdesetih godina prošlog stoljeća – primjenjive na novu konstelaciju? Što se tiče perspektive realista, zaključili bismo da je država još uvijek glavni akter u međunarodnim odnosima, budući da je njezina politička težina još uvijek potrebna za osiguravanje demokratskih vrednota, pravne države, društvene integracije i pluralnosti kao uvjeta stabilnosti i razvoja. Ukoliko se interes, moć i utjecaj smatraju središnjim obilježjima i idejama kojima se vodi djelovanje država, tada je politika zadnjih godina obilježena koncepcijom realizma. Ukoliko se pak središnjim obilježjem međunarodne politike smatra tvorba struktura, odnosno integracija, tada je obilježena i koncepcijom institucionalizma. Na ovom mjestu, međutim, valja razlikovati male i velike države. Velike države (snažnih resursa) manje su upućene na integrativni element odnosno sudjelovanje u tvorbi institucija ili pak nastoje na temelju svoje političke težine dominirati institucijama. Male države pak (ograničenih resursa) upućene su na oblike suradnje i integriranja prema sistemu centar – periferija. Ono što ostaje jest da je *kategorija nacionalnog interesa temeljna kategorija za sve države*. Razlika se sastoji u mogućnostima (capabilities) pojedinih zemalja da nacionalni interes realizira ne morajući nastojati oko usklađivanja interesa na razini međunarodnih struktura.

Ukoliko je *glavni instrument politika moći*, tada je razvidno zašto u SAD-u, kao jedinog preostaloj supersili veliki dio političkih elita odbija oblike multilateralnosti. S druge strane pak, poznato je da ni UN ni EU niti

OESS nisu bili u stanju sukobljene strane u Bosni ili na Kosovu diplomatskim putem prisiliti na mir. I ne samo to, pokazalo se da velike zemlje, primjerice SAD, uspješnije djeluju kao posrednice u rješavanju kriza diplomatskim putem od međunarodnih organizacija. Nakon neuspjeha rješavanja krize na Kosovu diplomatskim putem, na kraju je SAD unilateralno preuzeo odgovornost za politiku koja će okončati rat. Time se ujedno pokazao prototip nove politike svjetskog poretka u kojem se stapaju *idealistički ciljevi i realistička praksa*, pa se stoga nadaje pitanje je li samo jedna realistički orijentirana supersila u stanju provoditi idealističke ciljeve. Jer činjenica jest da jedino SAD raspolaže sa četiri temeljne pretpostavke provedbe takvih akcija: vojna sila, održiv rast gospodarstva, koncepcija demokracije i ljudskih prava te politička volja za djelovanjem.

Normativna temeljna struktura međunarodnih odnosa sadržana u međunarodnom pravu je prema argumentaciji realista moralnofilozofski ukras politike moći. No s druge strane, uzmemo li primjer SAD-a kao razvijene demokracije, tada je razvidno da se politika u liberalnodemokratskim sustavima suočava s pitanjima legitimiteta vlastitog djelovanja. Pritisak legitimiteta k tomu je dodatno pojačan promijenjenom mjesnom vrijednošću informacije u razdoblju globalizma što objašnjava jačanje javne diplomacije. Bilo bi dakle pogrešno, na tragu realizma, dijeliti vanjsku od unutarnje politike neke zemlje. Razviđanje unutarnjopolitičkih procesa vezanih za interese političkih elita i raznih društvenih aktera važno je za objašnjavanje vanjskopolitičkog djelovanja neke zemlje. Jer činjenica je da je proliferacija organiziranih interesa i uzajamno prožimanje države i društva rezultiralo pomicanjem kompetencija u donošenju odluka od države prema društvenim akterima i institucijama, gdje države često imaju ulogu posrednika između društvenih aktera i međunarodnih institucija. Društvene snage i međunarodne institucije samostalno djeluju. U tom smislu se ne može zanijekati primjerice autodinamika međunarodnih institucija u tvorbi međunarodnog prava ili pak međunarodnih struktura kroz koje se kanalizira djelovanje države. Drugim riječima rečeno, ne može ih se promatrati samo kao kreaciju i instrument vanjske politike pojedinih država, budući da razvijaju vlastitu dinamiku i kompetenciju. Zato, s jedne strane, unutarnju i vanjsku politiku valja promatrati u njihovoj isprepletenosti na "unit level" države. S druge strane, interakciju vanjskih politika valja promatrati na "structural level" međunarodnih odnosa.

U aspektu realizma uočljive su tendencije u Rusiji koje signaliziraju povratak tradicionalnim načinima ponašanja. Trajna unutarnjopolitička nestabilnost Rusije generirala je nacionalističku i imperijalističku vanjsku politiku koja se pokazala u ratu za Čečeniju. Novi ruski realizam pokazuje se i u pokušaju da se druge zemlje RF povežu sigurnosnom politikom. Uočava se staro rivalstvo prema SAD-u i ponovno otkrivanje europskog jugoistoka kao sfere ruskog utjecaja, dok koncept strateškog partnerstva sa SAD-om gubi na važnosti.

Što se tiče malih zemalja, one su daleko više od velikih u odnosu (među) ovisnosti na strukturnoj razini. Drugim riječima, one nisu u stanju unilateravno afirmirati sigurnosnopolitičke i ekonomske interese. Stoga su daleko više od velikih upućeni na sve vidove multilateralnosti u međunarodnim odnosima. Što se tiče država srednje Europe i europskog jugoistoka primjerice, kao sigurnosnopolitički prioritet, odnosno kao pitanje vitalnog nacionalnog interesa ističu ulazak u euroatlantske integracije.

Što se tiče pojma integracije, on ima dvojako značenje, statičko i dinamičko. S jedne strane on označava uspostavu institucije sastavljene od nekoliko nezavisnih aktera – primjerice supranacionalna organizacija Europska zajednica za ugljen i čelik. S druge strane, integracija znači i integracijski proces u smislu produbljivanja odnosa aktera zajednice, te proces primanja novih članova u već postojeću zajednicu. Što se tiče procesa pristupanja eksternih aktera članstvu zajednice, to je interaktivni proces prilagodbe na razini vanjskih aktera (kandidata), na razini unutarnjih aktera (zemalja članica integracije) te na samoj razini integracije (EU). Ovo se prije svega tiče zemalja srednje, istočne i jugoistočne Europe, te njihova procesa prilagodbe strukturama EU-a. Ovakva višedimenzionalno aspektirana integracija ne može se smjestiti u okvire ni jedne od postojećih teorija međunarodnih odnosa u smislu sistematskog opisa. Moguće je, međutim, uz pomoć funkcionalizma odnosno neofunkcionalizma istražiti parcijalne aspekte mehanizma integracije – primjerice instrumente regionalne suradnje i regionalnog pristupa.

Premda ne bismo (oslanjajući se na Habermasa) ustvrdili da u međunarodnoj politici postmodernog doba vlada “nova nepreglednost”, ipak valja istaknuti da postoji nova kompleksnost u interakciji, razinama interakcije te u broju i vrstama međunarodnih aktera. Velike teorije karakteristične su za doba moderne, budući da svaka i dijelom s ideološkog aspekta (“velika priča”) pristupa analizi međunarodne konstelacije. Nestankom ideološke konfrontacije dokidanjem¹⁶ u demokratskom liberalizmu te s obzirom na eklatantnu razvojnu asimetričnost svijeta u političkom i gospodarskom smislu, na faktor globalizacije i regionalizacije razvidno je da jedna teorija ne može biti dostatna kako bi objasnila pluralitet današnjeg svijeta koji je oslobođen konfrontirajuće ideološke poveznice. Takav pluralitet zahtijeva i pluralitet primjene parcijalnih ili subteorija (primjerice od teorije interakcije, teorija centar – periferija) i velikih teorija međunarodnih odnosa.

S obzirom da za Hrvatsku EU predstavlja gravitacijsku točku u regionalnom pridruživanju naočigled globalizacijskih izazova, a u svrhu razvijanja budućeg razvoja EU-a te izrade strategije Hrvatske u odnosu na integracijske procese, kao dio budućeg rada, zacijelo se treba pobliže razmotriti integracijske teorije pred pozadinom koncepta političkog integralizma.

16 U Kantovu smislu: “aufheben” – ukinuti, konzervirati, podići na višu razinu.

Zaključak

Postmoderna, globalizacijska paradigma u međunarodnim odnosima nije jednoznačno određena čvrstim razdjelnicama kao što je bio slučaj u doba hladnoga rata. Nije jednoznačno ni politika balansa sila kakva je određivala Europu prije svega u 19. stoljeću. Globalizacijom je promijenjena vrsta, broj i težina aktera na međunarodnoj sceni. Sve je veći broj međunarodnih i transnacionalnih organizacija, zatim supranacionalni model europske integracije otpočet nakon Drugog svjetskog rata. Posthladnoratovsko razdoblje donijelo je treći val stvaranja nacionalnih država u 20. stoljeću. Nakon raspada Otomanskog i Habsburškog carstva, nakon vala dekolonijalizacije sredinom prošlog stoljeća, raspadom socijalističkog bloka nastaje niz novih država. Njihovo nastajanje zbiva se u sasvim promijenjenom povijesnom kontekstu – određenom globalizacijom s jedne, te integracijom s druge strane. Balans sila kojim je bilo određeno hladnoratovsko razdoblje mijenja se u korist SAD-a kao jedine preostale supersile. Krajnja usložnjenost međunarodne politike u takvom kontekstu ne dopušta pristajanje samo uz jednu teoriju. Razvidno je da je jedina preostala supersila ona koja se može u svom političkom djelovanju oslanjati o politički realizam. Isto tako, jasno je da je prije svega Europa određena integracijskim nastojanjima što u prvi plan stavlja oslanjanje o funkcionalne odnosno integracijske teorije kao pozadinu razumijevanja procesa. Nadalje, činjenica je da EU, osim na gospodarskom planu (prvi, supranacionalni stup EU) funkcionira kao međunarodna organizacija gdje u dogovorima vlada konsenzus, a države su prema Maastrichtu, “gospodari ugovora”. Stoga, u pozadini bavljenja EU ne treba zanemariti ni realizam odnosno teoriju balansa sile, što je nedavni Summit u Nici zorno pokazao. Parcijalna teorija depedencije te teorija centar periferija, koju u ovom sklopu nismo obradili, također igra bitnu ulogu, primjerice u tome kako će izgledati neka buduća EU u onom trenutku kada Hrvatska bude spremna na punopravno članstvo.

Iz rečenoga proizlazi da problemski sklop analize zadaje metodu i teoriju na koju se ona oslanja. A to nikada nije jednodimenzionalno područje, već područje presijecanja nekoliko ili više teorija, odnosno metoda pristupa međunarodnim odnosima.

Literatura:

Internationale Politik: Probleme und Grundbegriffe, ur. Martin List, Maria Behrens, Wolfgang Reichert, Georg Simonis, Opladen, 1995.

Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, ur. Christine Chwaszcza, Wolfgang Kersting, Frankfurt a. Main, 1998.

Die Europäische Option – Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der Europäischen Integration, ur. Armin von Bogdandy, Baden-Baden, 1993.

Neorealism and its Critics, ur. Robert O. Keohane, New York, 1986.

Pfetsch, Frank R., *Internationale Politik*, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994.

Vukadinović, Radovan, 1994, *Politika i diplomacija*, Zagreb.

Vukadinović, Radovan, 1998, *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb.

Journal of International Affairs, vol 44/101, srpanj 1990.

Summary

Starting from the issue of foreign policy practice, the theory itself is being defined and the usefulness of theories of international relations in foreign policy is also being observed. The three major tasks of the theories are pointed out: selective, explicative and prescriptive. The main schools are presented which dealt with international politics and which marked the 20th century: realism-neorealism, idealism-neoidealism, i.e. institutionalism and the theory of integration, which prevails in conception of European integration developments. The paradigm in international relations has been changed and the increased number of actors in the international scene has defined it after the end of the Cold War. Taking this altered paradigm as the background, the need for pluralism is being observed in the use of theories in the post-modern constellation of international relations. It is observed in regard to the increased types of actors in the constellation which is defined by globalization on one hand and by integration tendencies on the other.