

EVROPEIZACIJA SLOVENSKE ZUNANJE POLITIKE: OD PRIDRUŽITVENEGA PROCESA DO PRESEDOVANJA SVETU EU**

Povzetek. Članek s pomočjo uporabe koncepta evropeizacije analizira slovensko zunanjo politiko v odnosu do evropske zunanje politike v desetletju pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo (EU) in v prvih štirih letih članstva v EU. Zastavljen je tako, da po uvodni opredelitvi analitičnega okvira evropeizacije vzporedno predstavlja dve razsežnosti evropeizacije (od spodaj navzgor in obratno) v slovenski zunanji politiki. Osredotoči se na (i) organizacijske strukture (Ministrstvo za zunanje zadeve), (ii) glavne premise temeljnih zunanjepolitičnih odnosov (Zahodni Balkan) ter (iii) nekatere prakse in načela (in vrednote), ki so vodile izvajanje zunanje politike Slovenije v obdobju njenega približevanja EU in v prvih letih članstva. Članek sicer pokaže na obstoj obeh razsežnosti v evropeizaciji slovenske zunanje politike, vendar je Slovenija šele v obdobju predsedovanja Svetu EU v prvi polovici leta 2008 aktivno sodelovala pri evropski zunanji politiki in jo sooblikovala.

Ključni pojmi: evropeizacija, slovenska zunanja politika, Zahodni Balkan

Uvod

Članek¹ s pomočjo uporabe koncepta evropeizacije² analizira slovensko zunanjo politiko v odnosu do evropske zunanje politike v desetletju pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo (EU) in v prvih štirih letih članstva v EU. Zastavljen je tako, da po uvodni opredelitvi analitičnega okvira evropeizacije vzporedno predstavlja dve razsežnosti evropeizacije (od spodaj navzgor in obratno) v slovenski zunanji politiki.

* Dr. Sabina Kajnč je predavateljica na European Institute of Public Administration v Maastrichtu, Nizozemska.

** Izvirni znanstveni članek.

¹ Deli analize iz članka z dovoljenjem založbe temeljijo na poglavju avtorice v knjigi Wong in Hill, (2011) *National and European Foreign Policies*. Routledge, v tisku.

² Zavedajoč se redukcije 'Evrope' na EU, iz razlogov poenostavitve in jasnosti v članku uporabljam pojem 'evropeizacija' kot tudi pridevnik 'evropski' v pomenu 'nanašajoč se na ES/EU'.

Kot mala in mlada država se je Slovenija komaj uveljavila kot akter v mednarodni skupnosti, ko je nedvoumno prizadevanje za priključitev EU začelo vplivati na njeno zunanjo politiko. Na mnogih področjih, zlasti tistih, ki presegajo njene neposredne interese, se je slovenska zunanja politika morala ne samo prilagoditi, pač pa tudi vzpostaviti, skoraj iz nič, v skladu s prevladujočo evropsko organizacijo in delovanjem na področju zunanje politike (evropeizacija od zgoraj navzdol). Hkrati je Slovenija zgradila – in ohranila – lastno identiteto v mednarodni skupnosti in se uveljavila v številnih zunanjepolitičnih odnosih, tudi prek meja svojih neposrednih zunanjepolitičnih in varnostnih interesov. Na drugi strani poskuša članek oceniti, ali gre pri prispevkih Slovenije k razvoju evropske zunanje politike tudi za evropeizacijo od spodaj navzgor.

Članek je sestavljen iz štirih delov: prvi del predstavlja analitični okvir, drugi del je uvod v oblikovanje slovenske zunanje politike, njene organizacije in temeljnih usmeritev, od neodvisnosti države do podpisa evropskega sporazuma leta 1996. Tretji del analizira prilagoditve politike mednarodne trgovine in razvojnega sodelovanja kot tudi organizacijske prilagoditve in splošne poglede v Sloveniji na razvijajočo se skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) EU ter evropsko varnostno in obrambno politiko (EVOP). Zadnji del se osredotoča na prizadevanja slovenske zunanje politike na Zahodnem Balkanu, da ohrani območje visoko na agendi EU in politiko EU tudi usmerja ter s tem projicira lastne interese in cilje v regiji v evropsko zunanjo politiko. Članek tako predstavlja zgolj nabor posameznih primerov, ki so ilustrativni za prikaz širšega trenda evropeizacije slovenske zunanje politike.

Evropeizacija zunanje politike

Pojem 'evropeizacija' se je postopoma od sredine 90. let prejšnjega stoletja uveljavil za procese prenosa, projekcije oziroma *uploadinga* nacionalnih (ali celo subnacionalnih) pravil, interesov, praks in procesov na raven EU in obratno, tj. za procese sprejemanja, recepcije oziroma *downloadinga* pravil, interesov, praks in procesov, ki so nastali in se uveljavili na ravni EU, na nacionalno (in subnacionalno) raven (*cf.* Lajh in Kajnc, 2009: 26–27).³

Nekateri avtorji (npr. Major in Pomorska 2005) k temu nasprotujočima si procesoma dodajajo še prečni proces, t.i. *crossloading*, kjer se proces

³ Literatura na temo evropeizacije je obsežna, nekatera temeljna dela so: Graziano, P. in M. Vink, ur. (2006) *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan; Bulmer, S. J. in C. M. Radaelli (2004). *The Europeanization of National Policy*. *Queen's Papers on Europeanization*, No.1/2004; K. Dyson and K. H. Goetz, ur. (2003), *Germany, Europe and the politics of constraint*, Oxford, New York: Oxford University Press; Olsen, J. (2002). *The Many Faces of Europeanization*. *Journal of Common Market Studies*, 40(5) 921–952.

evropeiziranja dogaja med državami članicami kot posledica njihovega sodelovanja, in sicer neodvisno od obstoja ali ustalitve določenega elementa na ravni EU (torej ga je zlasti mogoče pričakovati na tistih področjih, na katerih je pristojnost EU-ravni odločanja minimalna, kot npr. prav na področju zunanje politike). Kot del procesa v vseh treh smereh ali kot ločen proces, odvisno od epistemološkega pogleda avtorjev, ki zadeva druge vidike in pojavne oblike, nekateri avtorji razumejo proces socializacije, zlasti političnih elit in širše državnih uprav, v katerem akterji razvijejo občutek pripadnosti 'evropski družini' (*Ibid.*). V tem pomenu postopoma postanejo socializirani (evropeizirani) v 'evropski' (tj. EU) način pogajanj, besedišča in retorike, zagovarjanja in oblikovanja interesov, njihovega približevanja ter razmišljanja v 'duhu' evropskega interesa (*Ibid.*).

Aplikacija koncepta in proučevanje procesa evropeizacije sta se širila po istem vzorcu, kot se je širila (v smislu politik) evropska integracija, in sta z začetnega proučevanja osrednjih (javno)političnih procesov prešla tudi na značilno medvladna področja zunanje in varnostne politike ter pravosodnega sodelovanja. V okviru proučevanja evropske zunanje politike oz. natančneje nacionalnih zunanjih politik držav članic EU obstaja splošni konsenz, da zgoraj omenjene tri razsežnosti evropeizacije vplivajo na odnose med zunanjimi politikami držav članic in EU (Tsardanidis in Stavridis, 2005; Wong, 2007; Major in Pomorska, 2005): (i) proces od zgoraj navzdol, ki povzroča nacionalno prilagajanje in konvergenco politike (*downloading*), (ii) proces od spodaj navzgor in prečno med državami članicami (zaradi omejenih pristojnosti EU-ravni oz. medvladne narave zunanje politike na EU-ravni), ki vsebuje izvoz oz. projekcijo nacionalnih preferenc in modelov organizacije in delovanja (*uploading*); (iii) socializacijo interesov in identitet ali celo rekonstrukcijo identitete kot posledico (so)delovanja v (procesih oblikovanja in izvajanja v) evropski zunanji politiki (*cf.* Wong in Hill, 2011).

Proces od zgoraj navzdol je zlasti mogoče opazovati v prilagajanju struktur in procedur za potrebe sprejemanja *acquisa*; kot tudi kot odgovor na zahteve oz. potrebe po učinkovitem delovanju znotraj evropske zunanje politike. Proces predvideva, da strukturnim in proceduralnim spremembam sledi tudi vsebinska konvergenca (kot prečni proces) zunanje politike. Podobno projekcija idej, interesov, preferenc in strukturnih ali proceduralnih modelov ni nujno omejena na njihovo izgradnjo na evropski ravni, pač pa gre lahko tudi za spreminjanje, najpogosteje je proces projekcije od spodaj navzgor povezan z velikimi državami članicami, ki imajo strukturno in relacijsko moč za (uspešno) plasiranje svojih idej in vzorcev na EU-raven, vendar ni nujno omejena samo nanje. Socializacija, kot možna tretja razsežnost, je najširše razumljen proces konvergence nacionalnih interesov in identitet z 'evropskimi' interesi in identitetami. Članek analizira slovensko zunanjo politiko v tem konceptualnem okviru. Osredotoči se na

(i) organizacijske strukture, (ii) glavne premise temeljnih zunanjepolitičnih odnosov in (iii) nekatere prakse ter načela (in vrednote), ki vodijo izvajanje (evropske, zunanje) politike Slovenije v obdobju njenega približevanja EU in v prvih letih članstva.

Izgradnja države in njenega mesta v mednarodni skupnosti

Osrednja cilja novonastale države sta bila ohranitev gospodarskih vezi s preostalimi državami v mednarodni skupnosti in pridobitev mednarodnega priznanja (Benko, 1992: 3–4; Brinar in Kuhnle, 1994: 19; Bučar, 1995: 283). Zunanjepolitična strategija, kot osnovno vodilo zasledovanja teh dveh ciljev, ki jo je marca 1991 sprejela skupščina Republike Slovenije (narodna skupščina) (torej še pred osamosvojitvijo), je bila oblikovana na predpostavki mirnega razpada Jugoslavije (Poročevalec Skupščine RS in skupščine SFR Jugoslavije, 1991, 11: 11–15). V dokumentu so zunanjepolitični cilji zastavljeni v geografskem smislu; regionalno in subnacionalno delovanje predstavljata strategijo za doseganje teh ciljev. Strategiji je sledil Zakon o zunanjih zadevah, ki je vzpostavil ključno infrastrukturo za doseganje teh ciljev (UL RS, 1/91: 29–36).

Zakon je vzpostavil Ministrstvo za zunanje zadeve, opredelil njegove naloge in temeljno organizacijsko strukturo. To so predstavljali sektorji, razčlenjeni po geografskem ključu in z nalogo urejanja bilateralnih odnosov s/z: (i) sosednjimi državami; (ii) Vatikanom, Bosno in Hercegovino (BiH) in Makedonijo; (iii) evropskimi in neevropskimi državami; (iv) kot tudi sektor za multilateralno politiko in gospodarske odnose. Kmalu je prišlo do nadaljnjih členitev, najprej do razdelitev sektorja za evropske in neevropske države na sektor za Evropo in Severno Ameriko in preimenovanje neevropskega sektorja v sektor za Afriko, Azijo, Latinsko Ameriko in Tihi ocean v letu 1995. Šele leta 1994 je bil vzpostavljen sektor za mednarodno sodelovanje za področja kulture, izobraževanja in znanosti kot prva negeografsko (pač pa tematsko) vzpostavljena organizacijska enota (Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve [dalje 'Letno poročilo'] 1992, 1995). Kvazidiplomatska mreža, ključna pri prizadevanju za mednarodno priznanje, se je začela razvijati.

Skladno z Zunanjepolitično strategijo iz leta 1991 so predstavniške pisarne Republike Slovenije nastajale že pred mednarodnim priznanjem in bile kasneje, ob mednarodnem priznanju, preoblikovane v diplomatske misije (cf. Brglez, 1996; Jazbec, 1998; Jazbec, 2001: 173–189). Do sredine 90. let je imela Slovenija 28 rezidenčnih veleposlaništev, štiri misije pri mednarodnih organizacijah in šest generalnih konzulatov (Letno poročilo 1995). Geografska razpršitev diplomatskih in konzularnih misij v tem obdobju pokaže na splošno usmeritev proti Zahodni Evropi ter evropskim regionalnim in

mednarodnim organizacijam, vendar podrobnejša razčlenitev glede na osebe misij in njihov diplomatski rang ne dovoljuje sklepov o (omejeni) usmeritvi k določenim regionalnim ali globalnim vprašanjem (cf. Brglez, 1996: 62).

Zunanja politike novonastale države se je tako v popolnoma začetnem obdobju osredotočila na vzpostavljanje mednarodnih vezi v geografskem pogledu in zagovarjala regionalno in subnacionalno sodelovanje, oboje v skladu z zunanjepolitično usmeritvijo Slovenije še kot konstitutivnega dela Jugoslavije.⁴ Zelo omejeno je vključevala univerzalne in tematske cilje kot način zasledovanja nacionalnih interesov (Benko, 1992: 4). Ustava Republike Slovenije, razglašena 23. decembra 1991, je delno zapolnila to praznino. Osrednji del ustave je namreč posvečen zaščiti človekovih pravic, s čimer je ustava postavila zaščito človekovih pravic kot osrednje načelo slovenske zunanje politike (Bučar in Brinar, 1994: 429).

Glede na spremenjeno varnostno situacijo, vključno s percipirano grožnjo na Zahodnem Balkanu, kjer je še vedno divjala vojna, prejšnja zunanjepolitična strategija (utemeljena na predpostavki mirne razrešitve Jugoslavije) ni mogla biti vodilo zunanje politike. Zunanje ministrstvo je državnemu zboru predložilo novo pragmatično zunanjepolitično strategijo v začetku leta 1992, ki jo je ta zavrnil z utemeljitvijo, da so v njej pomanjkljivo opredeljeni strateški cilji zunanje politike in da ni mogoče sprejeti zunanjepolitične strategije brez ustrezne obrambne in varnostne strategije (Bučar, 1995: 287). Slednja je bila predmet razprave, v kateri so bile obravnavane različne možnosti (od stalne nevtralnosti, razorožitve, oborožene nevtralnosti, neuvrščenosti do sodelovanja v Severnoatlantskem svetu za sodelovanje, Zahodnoevropski uniji in članstva v zvezi Nato), a konsenz o varnostnem konceptu za državo ni bil dosežen (Bebler, 1999: 126).

Zunanjepolitična strategija iz leta 1991 je vseeno ohranila relevantnost zaradi najjasnejšega izmed ciljev – vključitev v ES/EU (Benko, 1992: 4; Bučar, 1994: 1065). Slovenija je 10. junija 1996 kot zadnja (po t. i. španskem kompromisu) izmed srednjeevropskih držav, ki so se pridružile Uniji leta 2004, podpisala Evropski sporazum in še isti dan poslala prošnjo za članstvo v EU (Brinar in Svetličič, 1999: 819).

Prvotno obdobje samostojne slovenske zunanje politike od dokončnih priprav na osamosvojitve in do začetka poti za članstvo v EU je bilo tako zaznamovano z vzpostavitvijo države kot akterja v mednarodni skupnosti. Slovenija je dosegla članstvo v večini regionalnih in globalnih mednarodnih organizacij,⁵ z izjemo Severnoatlantskega sveta za sodelovanje in

⁴ Slovenija je še kot jugoslovanska republika igrala aktivno vlogo v subnacionalnih regionalnih organizacijah, kot so Delovna skupnost Alpe-Jadran in Skupščina evropskih regij (Bučar in Brinar, 1994: 431).

⁵ Po sprejetju v Organizacijo združenih narodov (OZN) in Konferenco o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE; kasneje preimenovana v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE) je

Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD), vendar brez prave ideje o tem, kaj početi kot članica oz. za kakšne cilje si prizadevati (Brglez, 1996: 62).⁶ Odnosi s sosednjimi državami niso bili rešeni zaradi zgodovinskih konfliktov in zapletenega pravnega stanja ter delno zaradi političnih problemov, ki jih je povzročila novo pridobljena suverenost (Bučar, 1995: 293). V odsotnosti strateške vizije ali dokumenta, ki bi vodil zunanjo politiko in zastavil njene cilje, je mogoče opaziti nihanje med univerzalizmom in regionalizmom, ob administrativni organizaciji v geografskem pogledu (*cf.* Bučar, 1992). Edina tematska aktivnost do leta 1995 je bilo tako sodelovanje na področju varstva človekovih pravic, ki ga je mogoče pripisati zunanjim zahtevam (članstvu v Svetu Evrope in status opazovalke v Delovni skupini za nasledstvo in humanitarna vprašanja pri Mednarodni konferenci o nekdanji Jugoslaviji) in načelom, ki jih je vzpostavila ustava.

Leta 1995 je vlada znova poskusila opredeliti zunanjepolitično strategijo. Državni zbor je besedilo z nekaj amandmaji sprejel v prvem branju, pogajanja o oblikovanju nove vlade leta 1996 pa so preprečila drugo branje (Bučar, 1997). Kmalu je sledil podpis Evropskega sporazuma junija 1996 in oktobra 1997 je vlada sprejela strategijo za priključitev EU, s čimer je bil dan temeljni okvir za doseganje osnovnega zunanjepolitičnega cilja (Vlada RS, 1997). Razvijajoči se zunanjepolitični *acquis* ES/EU je zagotovil neposredno, a pomembno referenco tudi za preostalo zunanjepolitično dejavnost (v glavnem usmerjeno v konsolidacijo specifične zunanjepolitične identitete države).

Evropeizacija slovenske zunanje politike

Rekonceptualizacija slovenskih odnosov z ES-EU in vloga MZZ-ja

Zahteve po izpolnitvi pridružitvenih meril, med njimi delovanje javne uprave, ki je sposobna zagovarjati svoje interese v EU, so nemudoma izzvale administrativne zmožnosti Slovenije v zunanjepolitičnem delovanju, jo prisilile k prilagoditvi pogodbenih okvirov za njeno zunanjetrgovinsko dejavnost in razširile njene aktivnosti na različnih tematskih področjih, kot je npr. mednarodno razvojno sodelovanje.

Prvo večjo spremembo je pomenila rekonceptualizacija slovenskih odnosov z ES/EU, ki se je formalno izrazila v organizacijskih strukturah.

bila Slovenija sprejeta v Mednarodni denarni sklad, Svetovno banko in Svetovno trgovinsko organizacijo (STO). V regiji je bila sprejeta v Svet Evrope in aktivno sodelovala v različnih shemah subnacionalnega sodelovanja, kot so Srednjeevropska pobuda, Višegrajska skupina in Alpe–Jadran.

⁶ Slovenija je prejela vabilo za vključitev v OECD šele maja 2007. Pogajanja za članstvo so se začela decembra 2007. Slovenija je postala članica OECD 21. julija 2010.

Decembra 1997 je bila vzpostavljena Služba vlade za evropske zadeve, ki jo je vodil minister za evropske zadeve (brez listnice) in ki ji je bila zaupana vodilna vloga na področju evropskih zadev in horizontalne koordinacije. Služba je prevzela osebje, naloge in prostore nekdanjega oddelka za evropske zadeve, ki je bil integralni del MZZ-ja. Ta sprememba kaže na pomemben premik v konceptualizaciji evropskih zadev kot zunanjih zadev k njihovi sistematični internalizaciji (cf. Fink - Hafner in Lajh, 2003: 93). Prejšnja (neformalna) koordinativna funkcija Ministrstva za zunanje zadeve je bila ukinjena (Fink - Hafner in Lajh, 2003: 100). Zunanji minister je bil formalno glavni pogajalec v pridružitvenem procesu, realna moč pa je bila v položaju vodje pogajalske skupine, ki je bil imenovan junija 2001 kot ministrski svetovalec v kabinetu predsednika vlade. Z odhodom takratnega ministra za evropske zadeve Igorja Bavčarja je februarja 2002 vodja pogajalske skupine Janez Potočnik prevzel ministrski položaj in mesto ministrskega svetovalca je bilo ukinjeno (Fink - Hafner in Lajh, 2003: 89). MZZ je bil pristojen za poglavje o SZVP in je sodeloval pri poglavjih o zunanjih odnosih in institucionalnih vprašanjih, za ostala poglavja je skrbel SVEZ. MZZ je vseeno ohranil odločilen vpliv na pogajalski proces prek svoje diplomatske mreže in še posebej prek misije v Bruslju (po vstopu v EU preimenovane in preoblikovane v stalno predstavništvo Slovenije pri EU), ki je spadala neposredno pod njegovo jurisdikcijo.

Z veljavnostjo Evropskega sporazuma (1. februarja 1999) se je začel tudi politični dialog na teme evropske varnostne arhitekture in boja proti terorizmu, tekočih vprašanj v OZN in OVSE, bližnjevzhodnega mirovnega procesa, razmer v Jugovzhodni Evropi, na Kosovu, v Rusiji itn. med članci EU in pridruženimi članicami Srednje in Vzhodne Evrope ter Malto in Ciprom. Ta je vključeval srečanja na vseh ravneh in predvideval priključitev pridruženih članic k skupnim ukrepom, deklaracijam, demaršam in aktivnostim držav članic EU v okviru OZN kot tudi sodelovanje pri izvajanju skupnih ukrepov v okviru SZVP. Slovenija se je pridružila vsem demaršam in deklaracijam držav članic EU, h katerim je bila vabljen, z izjemo ene (prepoved letov za letala črnogorske letalske družbe; odločitev, ki je temeljila v kontekstu slovenskih gospodarskih interesov) (Evropska komisija, 1999).

Jeseni 1999 je bila vzpostavljena telekomunikacijska mreža pridruženih držav (*Associated Countries Network* – ACN), ki je povezovala pridružene države z Generalnim sekretariatom Sveta in tako omogočala hitrejše in učinkovitejše sodelovanje na področju SZVP, še posebej pridruževanje instrumentom SZVP.⁷ Srečanja so bila stalna in novi mesti evropskega korespondenta in političnega direktorja na MZZ-ju sta bili vzpostavljeni za

⁷ Mrežo ACN sta po vstopu v EU zamenjali komunikacijski mreži *Cortesy* in *EVOP*. Število pridružitvev je postopoma raslo od 20 deklaracij leta 1996 do 159 deklaracij in skupnih stališč leta 2001.

učinkovitejše spremljanje in sodelovanje v SZVP (Letno poročilo, 1996–2003).

Trgovinska in razvojna politika

Evropska komisija je izdala v splošnem pozitivno mnenje o zmožnosti Slovenije, da izpolnjuje skupnostni in politični *acquis* na področju zunanjih politik (zunanja trgovina, razvojna politika in SZVP) (Evropska komisija, 1998–2003). Na področju mednarodne trgovine sta bila potrebna sprejem in prilagoditev številnim multilateralnim sporazumom v okviru STO, katerih podpisnica je bila ES (vključno z zakonodajo za nadzor blaga z dvojno uporabo (*dual-use goods*)). V okviru razvojne politike je Slovenija morala prilagoditi svoj režim trgovinskih odnosov pravilom Loméjskih konvencij in vzpostaviti proračun ter strukture za izvajanje razvojne politike. V nasprotju s potrebami po prilagoditvah na področju razvojne politike (in trgovine) na področju SZVP, z izjemo zgoraj omenjene zakonodaje na področju blaga z dvojno uporabo, prilagoditve niso bile potrebne. Državni program za sprejem *acquisa* EU je kljub temu predvideval potrebo po sprejetju novega zakona o zunanjih zadevah za namene izpolnjevanja *acquisa* EU na področju diplomatske in konzularne zaščite, sodelovanja s tretjimi državami in mednarodnimi ustanovami, implementacije mednarodnih sankcij in pristopa k mednarodnim pogodbam (Vlada RS, 1999). V pripravah pogajalskega izhodišča za razvojno sodelovanje je vlada v programu priznala potrebo po izgradnji te politike praktično iz ničesar. Kljub temu je bilo najtežje vprašanje prilagoditve trgovinske politike in trgovinskih sporazumov.

Slovenija je podpisala Splošni sporazum o carinah in trgovini 30. oktobra 1994 in se avtomatsko pridružila STO leta 1995. V tem letu je sprejela večino STO-sporazumov, k preostalim je pristopila kasneje in v skladu z načrtom. Večji problem na področju zunanje trgovine je pomenila prilagoditev carin k skupni zunanji carini ES in k zunanjim določilom skupne kmetijske politike. Ob vstopu v Unijo je Slovenija morala sprejeti vse njene preferenčne sporazume, kar je hkrati pomenilo, da je morala prekiniti vse svoje bilateralne sporazume. Slovenija je podpisala več kot 30 bilateralnih sporazumov do leta 1997, vključno s sporazumoma s Hrvaško in Makedonijo, in je bila v procesu pogajanj za sklenitev trgovinskega sporazuma z BiH. Vsi ti sporazumi so dovoljevali večjo liberalizacijo trgovine s temi državami, kot so jo določevali sporazumi med ES in temi državami.

Siceršnje prilagajanje *acquisu* na področju skupne trgovinske politike je bilo vprašanje postopnega približevanja, izgradnje tehnične ekspertize in sposobnosti javne uprave, da zasleduje premikajočo se tarčo trgovinske politike EU, s tem ko vzpostavlja ustrezne zakonodajne in tehnične okvire za prevzem sporazumov, sklenjenih med ES in tretjimi državami (ali

regionalnimi organizacijami) po včlanitvi v EU. Nasprotno je bilo vzpostavljanje višjih carinskih omejitev za trgovino s Hrvaško, Makedonijo in BiH politično in gospodarsko boleče. Uvoz iz teh držav je predstavljal 15 % in izvoz 7 % celotne slovenske mednarodne trgovine in je strmo rasel od konca sovražnosti na območju leta 1995. Slovenija je zagovarjala prošnjo za desetletno prehodno obdobje z gospodarskimi, političnimi in varnostnimi argumenti. Trdila je, da je strmo naraščanje obsega trgovine ugodno za gospodarstva vseh držav in da se s tem ponovno vzpostavljajo vezi med do nedavna sovražnimi narodi, s predzgodovino soodvisnih gospodarstev, kar bi tudi povečalo varnost v regiji (Vlada RS, 1998a). Čeprav so bili ti argumenti skladni s splošnimi cilji EU v regiji in z njenimi ostalimi politikami, so bile takšne izjeme k njeni skupni trgovinski politiki nesprejemljive. Slovenija je nadaljnji dve leti vztrajala pri zahtevi po desetletnem prehodnem obdobju. V tem času ji je uspelo predstaviti svoje argumente na delovnih skupinah Sveta EU, ki jih je EU kasneje upoštevala v procesu pogajanja s Hrvaško (Urad Vlade za komuniciranje, 2001). Tako je Slovenija šele po začetku stabilizacijskega in pridružitvenega procesa za Zahodni Balkan maja 2001 spremenila svoje pogajalsko stališče. Odpovedala se je zahtevi za prehodno obdobje in izrazila upanje, da bo sprejemljiva rešitev za pogoje trgovanja z omenjenimi državami – pri kateri bo sama enakopravno sodelovala kot članica EU – sprejeta v okviru stabilizacijskega in pridružitvenega procesa (Vlada RS, 2001). Hkrati sta dve leti lobiranja pripeljali tudi do tega, da je Slovenija podpisala nova trgovinska sporazuma z BiH in z Zvezno republiko Jugoslavijo, veljavna do slovenskega vstopa v EU. Začasno je zaprla pogajalsko poglavje o zunanjih zadevah kot zadnja izmed luksemburške skupine bodočih držav članic.

Kot država v tranziciji in prejemnica mednarodne pomoči Slovenija ni imela razvite politike mednarodnega razvojnega sodelovanja in tudi ne vzpostavljenih organizacijskih struktur zanjo. Vzpostavitev politike razvojnega sodelovanja, ki bi dovoljevala aktivno sodelovanje Slovenije v okviru razvojnega sodelovanja EU, je zahtevala, v prvi vrsti, tektonski premik v samopercepciji države in njene vloge ter identitete v mednarodni skupnosti. Začela je z logičnim korakom: postala je donatorka BiH, kmalu po ustanovitvi Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo leta 1999. Slovenska priključitev Paktu je bila problematična z vidika 'bega z Balkana' (cf. Bojinović, 2005: 16; Bučar, 2001: 144).⁸ Sodelovanje v Paktu je bilo zatorej pogojeno

⁸ Podoben primer je zapoznalo slovensko vključevanje v ameriško Pobudo za sodelovanje v jugovzhodni Evropi (South East European Co-operation Initiative – SECI). Slovenija se je pridružila šele leta 1997, potem ko so bile obtožbe opozicije, da gre za oživljanje Jugoslavije, nevtralizirane s strani ZDA, ki so izrazile, da »mednarodne skupnost pričakuje bolj odločno udeležbo Slovenije v regionalnih zadevah« (Bučar in Šterbenc, 2002: 105). Kasneje je Slovenija sodelovala tudi v Royaumontski pobudi in ustanovila Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min v BiH.

s pozicijo Slovenije 'na drugi strani', kot del Evrope in preostalega sveta in torej kot donator. Slovenija je prispevala k izgradnji BiH kljub odsotnosti vnaprej določenih proračunskih sredstev za takšne aktivnosti (Evropska komisija, 2000), kar nakazuje na konsenz v vladi o pomembnosti donatorstva v okviru oblikovanja slovenske mednarodne identitete. Lahko torej sklepamo, da je bilo sodelovanje v Paktu stabilnosti ključno za spremembo percepcije (s strani slovenskih elit) Slovenije od prejemnika mednarodne pomoči k donatorju.

V naslednjih letih je bila slovenska mednarodna pomoč osredotočena na BiH in na nekaj malih programov v okviru mednarodnih finančnih ustanov in multilateralnih programov OZN (Evropska komisija, 2002). Napredek pri vzpostavljanju politike in njenih struktur je bil kljub temu zelo počasen. Urad za razvojno politiko znotraj MZZ-ja je bil vzpostavljen šele maja 2002 in nujni standardi, ki bi omogočili postopno povečanje uradne razvojne pomoči (*Official Development Assistance* - ODA), so bili sprejeti šele z vstopom v EU. Osrednji argument v času pridružitvenega procesa za počasno prilagajanje na področju politike razvojnega sodelovanja je bil pomanjkanje sredstev, vendar lahko prav tako sklepamo, da je bil razlog v pomanjkanju zunanjepolitične strategije, ki bi opredelila dodeljevanje sredstev v skladu z vnaprej določenimi cilji.

Ob vstopu v EU je bila slovenska mednarodna pomoč še vedno osredotočena na območje Zahodnega Balkana (prek različnih bilateralnih, evropskih in mednarodnih forumov), vendar se je njena donatorska dejavnost postopoma razvejila v okviru programov različnih mednarodnih institucij (Letno poročilo, 2002; 2003; 2004). Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju je bil končno sprejet šele junija 2006 (UL RS, 70/2006: 7526). Zakon je zastavil temeljne cilje slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki odsevajo Milenijske razvojne cilje, finančna določila in nadzor. Dejanska izdelava prednostnih področij in načinov delovanja Slovenije v mednarodnem razvojnem sodelovanju je bila prepuščena resoluciji državnega zbora. Zakon je določil, da mora biti resolucija usklajena ne le s Strategijo razvoja Slovenije, ampak tudi s skupnimi cilji mednarodnega razvojnega sodelovanja EU (Urad vlade za makroekonomske analize in raziskave (UMAR), 2005). Strategija vlade, ki je temelj za resolucijo državnega zbora, je bila pripravljena leta 2007 in je vključevala dolgoročno projekcijo povečevanja sredstev za doseganje EU ciljev za nove države članice (0,17% do 2010 in 0,33% do 2015) (Mrak, Bučar M. in Kamnar, 2007). Državni zbor je resolucijo končno sprejel julija 2008 (UL RS 2008, 73/10329) in v njej kot temeljno načelo, ki vodi izbiro tematskih področij, zastavil usklajenost s sprejetimi smernicami EU, OZN in drugih mednarodnih organizacij.

Konkretni projekti ali programi in strategije za vključitev v programe EU še niso bili sprejeti.⁹

Konsolidacija varnostnega koncepta

Medtem ko je Slovenija potrebovala približno desetletje za formuliranje politike razvojnega sodelovanja, je v okviru zunanje politike v ožjem pomenu, tj. v okviru SZVP in EVOP, delovala in sodelovala z EU že od sredine 90. let. Slovenija je delovala v okviru Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo in v drugih forumih regionalnega varnostnega sodelovanja, globalno je nadaljevala podporo varovanju človekovih pravic in sodelovala v mednarodnih pogovorih o razoroževanju. Ob koncu konfliktov na Balkanu je znova vzniknila razprava o varnostnem konceptu in strategiji.

V času vojn na Balkanu v prvi polovici 90. let so druge opcije počasi odpadle in članstvo v zvezi Nato je postopoma postala prva izbira slovenske politične elite. Leta 1994 je bila Slovenija vključena v program Partnerstva za mir (*Partnership for Peace* - PfP) in postala pridružena članica Severnoatlantske skupščine (*North Atlantic Assembly* - NAA). Januarja 1996 je začela sodelovati v Severnoatlantskem svetu za sodelovanje; aprila 1996 pa je državni zbor izrazil željo po polnopravnem članstvu Slovenije v zvezi Nato (Vlada RS, 1998b). Odločitev je bila sporna, vsaj kar zadeva strokovno javnost. 'Pro' in 'kontra' argumenti so se množili, pri čemer so se tisti 'pro' osredotočili na 'pridruževanje zvezi Nato kot znak evropejstva' v smislu prevzemanja odgovornosti za sooblikovanje mednarodnega sistema in sodelovanja v demokratično sprejetih odločitvah o tem (*cf.* Bučar, 1998). Slovenija je prejela vabilo za vključitev v zvezo Nato na vrhu novembra 2002 v Pragi. Vlada se je odločila, da izpelje vzporedna referendumata za članstvo v EU in v zvezi Nato in ob nizki udeležbi nekaj nad 60% je večina volivcev (66%) podprla vstop v zvezo Nato.

S sočasnimi prizadevanji za članstvo v EU in zvezi Nato, ki ju je Slovenija videla kot orodji za okrepitev svoje mednarodne identitete in glasu v mednarodni politiki, je razumljivo, da se je zavzemala za okrepljeni (bolj komunitarni) SZVP in EVOP. Prvo priložnost je dobila že s sodelovanjem v Evropski konvenciji, katere mandat je bil priprava Osnutka Ustave za Evropo. Med Evropsko konvencijo se je Slovenija zavzemala za okrepitev sredstev SZVP in njen institucionalni razvoj. Podpirala je predloge za večinsko glasovanje na področju SZVP, vzpostavitve institucije evropskega zunanjega ministra in okrepitev EVOP. Glede slednjega je vlada podala dva ključna pogoja: okrepitev EVOP ne sme podvajati struktur zveze Nato in

⁹ Intervjuji, MZZ, Ljubljana, 28. februar 2008, 30. maj 2008, 5. junij 2008. V postopku je priprava programa za Makedonijo in Črno goro (stanje januar 2011).

EVOP mora biti inkluzivna, torej temeljiti na enakosti držav članic (Vlada RS, 2003; Kajnč 2003; 2004). Vendar je prevladal pogled na EVOP kot sredstvo EU za zagotavljanje regionalne varnosti, v prvi vrsti na Zahodnem Balkanu. EVOP bi tako razbremenila zvezo Nato na Zahodnem Balkanu in s tem podprla zvezo Nato v njenih globalnih aktivnostih. Slovenija je izrazila podporo in prispevala varnostne sile in opremo operaciji Concordia v Makedoniji in policijski misiji EU (*European Union Police Mission*) v BiH (cf. Jazbec, 2007: 101-113). Po sprejemu Evropske varnostne strategije, uspešni izvedbi operacije Concordia in prevzemu misije EUFOR-Althea (od *Stabilization Force for BiH* - SFOR) v BiH je Slovenija začela pripisovati globalno vlogo SZVP in EVOP v boju proti terorizmu in preprečevanju širitve jedrskega orožja kot tudi povečano vlogo na območju sredozemskega bazena in na Bližnjem vzhodu.

Prilagoditev organizacijske strukture MZZ-ja

V nekaj manj kot desetletju med letom 1995 in vključitvijo v EU je razvoj slovenske politike vplival tudi na organizacijo MZZ-ja. Postopoma so se razvile kompleksne strukture, ki so odražale različne smernice v slovenski zunanji politiki – proces pridruževanja EU, konsolidacijo varnostnega koncepta z odločitvijo o vstopu v zvezo Nato in pa rastoč globalni angažma, ki ga je pospešil politični dialog z državami članicami EU v okviru SZVP in članstvo v varnostnem svetu OZN. Tik pred vstopom v EU je bilo ministrstvo organizirano v geografske in tematske sektorje. Sektorji so pokrivali sosednje države in Jugovzhodno Evropo; Afriko, Azijo, Latinsko Ameriko in Tihi ocean; Severno Ameriko, Zahodno, Severno in Srednjo Evropo ter Vzhodno Evropo. Tematski sektorji so obsegali vprašanja mednarodnega prava; multilateralno politiko; mednarodna kulturna vprašanja; evropsko integracijo in gospodarska vprašanja; zvezo Nato (znotraj katere je bil novembra 2000 oblikovan posebni oddelek za SZVP in EVOP).

Geografsko opredeljeni sektorji so bili utemeljeni na logiki slovenske zunanje politike in njenega dosega ter se niso ujemali z realnostjo odnosov s temi regijami oz. državami, kot jih je imela EU (ali SZVP). Tako je sektor za sosednje države na primer vključeval tako države članice, države kandidatke in Hrvaško ter Jugovzhodno Evropo, sektor za večino Evrope pa je sicer izključeval sosedne države in države Jugovzhodne Evrope ter Vzhodne Evrope, a je še vedno vključeval države članice EU, države kandidatke in države izven EU (Norveško, Švico, Liechtenstein). Tematski sektorji prav tako pokažejo na dve značilnosti slovenske zunanje politike. Kot prvo, dokaj ozko razumevanje, kaj so teme mednarodne politike – pokrita so zgolj vprašanja mednarodnega prava, kulturnih in gospodarskih odnosov (kamor je vključena evropska integracija) in multilateralna politika.

Kot drugo, iz organizacije je razvidno razumevanje EU in varnosti. Skupna skrb enega sektorja za evropsko integracijo in gospodarske odnose kaže na vztrajno razumevanje EU kot primarno gospodarsko integrirane regije, odnosi, s katero spadajo v širši okvir promocije bilateralnih in globalnih gospodarskih odnosov. Varnost, na drugi strani, čeprav nedvomno zajeta v delo sektorja za sosednje države in Jugovzhodno Evropo, očitno spada v oddelek za odnose z zvezo Nato (*cf.* Kajnč, 2005).¹⁰

Po vstopu v EU se je radikalno spremenil organigram MZZ-ja, nakazujoč na celostno prilagoditev njegovega delovanja v okviru SZVP in zunanjih odnosov EU v geografskem pogledu (v nasprotju s svojim prej razumljenim omejenim dometom) in v tematskem smislu. V razdelkih, utemeljenih na geografskem ključu, je vpliv SZVP jasno viden. Novi organizacijski vzorec jasno sledi odnosom EU z državami in regijami sveta (več v Kajnč, 2011). Tematski organizacijski del, zajet v direktoratu za načrtovanje politik in multilateralno politiko, je razdeljen v oddelke, ki pokrivajo mednarodne odnose in človekovo varnost, varnostno politiko, OVSE, mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč ter načrtovanje politik in raziskovalni oddelek. V primerjavi s prejšnjo organizacijo ministrstva je opazna izjemno povečana pozornost, namenjena varnosti in človekovi varnosti. Spremembo fokusa pri vprašanju varnosti (iz oddelka za zvezo Nato na tako razvejane strukture) je mogoče delno pripisati EU, splošnemu dvigu varnostnih vprašanj po 11. septembru 2001 in bolj konkretno Evropski varnostni strategiji, ki je bila v Ljubljani deležna velike podpore (Vlada RS, 2004). Medtem ko so strukture MZZ-ja do vstopa v EU odsevale omejene interese in aktivnosti male države, je nova organizacija ministrstva posledica *ad hoc* prilagoditev (v dveh valovih, najprej septembra 2004 in nato še marca 2005) na realnost delovanja v EU, konkretnije v okvirih SZVP.

Slovenija v EU in Zahodni Balkan

Slovenija je v procesu približevanja EU jasno nakazala, da so njeni zunanjepolitični interesi vezani na Zahodni Balkan in da bo po vstopu v EU zelo aktivna pri oblikovanju politike EU do območja. Vztrajala je pri prehodnem obdobju za svoje trgovinske aranžmaje z nekaterimi državami območja, njena razvojna politika pa se je navezovala na programe pomoči od vojne razdejeni regiji. Edinkrat, ko se ni pridružila deklaracijam SZVP, je bilo to zaradi posebnih gospodarskih interesov v Črni gori.

Odločitev o sodelovanju v Paktu stabilnosti je povzročila pomemben premik v percepciji slovenske mednarodne identitete kot tudi premik v

¹⁰ Tak sklep podpira dejstvo, da je v Deklaraciji iz leta 1999 poseben naslov 'Nato in varnost' (in ni nobenega drugega razdelka o varnosti).

slovenski politiki do regije. Slovenija je postopoma postala aktivna v gospodarskih, političnih in varnostnih forumih v regiji. Regijo je postavila na vrh svojih geografsko razumljenih interesov v Deklaraciji iz leta 1999 in bila močan podpornik približevanja Zahodnega Balkana evropskim integracijam od začetka lastnega članstva v EU. Politika do regije je bila prav tako prvenstvena prednostna naloga v času njenega predsedovanja Svetu v prvi polovici leta 2008. Toda trajajoči konflikt s Hrvaško in kompleksnost procesa stabilizacije v regiji sta vplivala na manj enoznačno slovensko politiko do regije.

V Deklaraciji, sprejeti leta 1999, je državni zbor zapisal, da lahko Slovenija »ponuja svoje dobre usluge pri reševanju zapletenih razmer, tako v svoji soseščini kot drugod« (Državni zbor, 1999). Premik v slovenski zunanji politiki torej ni bil zgolj od zapostavljanja oz. strahu k bolj kooperativnemu odnosu, pač pa je zaslediti celo elemente strategije k pozitivni in aktivni politiki (cf. Bojinovič, 2005: 17). Članstvo v EU je zagotovilo prostor za takšno aktivno politiko. Zagovarjanje močnejše vloge EU (in ne vloge večjih forumov, kot so OZN ali Kontaktna skupina) v stabilizaciji regije je razvidno v številnih govorih zunanjega ministra Dimitrija Rupla v letih 2004 in 2005. Vzporedno se je od Slovenije znotraj EU pričakovalo, da bo delovala kot most med EU in Zahodnim Balkanom, s čimer je občutek odgovornosti zgolj rasel. Ob istem času je bilo v EU čutiti nekakšno utrujenost od Balkana (t. i. *Balkan fatigue*) in zaznati padec regije na prednostnem seznamu zunanjih odnosov EU (*Delo 2006*). Slovenija si je zadala dvig pomena regije v EU in 'pripeljati vsako državo [Zahodnega Balkana] korak bliže EU' kot primarni cilj svojega mandata predsedujoče Svetu EU v prvi polovici 2008 (cf. Kajnč, 2008).

Ta cilj je bil kmalu postavljen pred preizkušnjo. Najprej države članice na januarskem zasedanju Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose niso dosegle konsenza o podpisu Stabilizacijskega in pridružitvenega sporazuma (*Stabilisation and Association Agreement - SAA*) s Srbijo, čemur je že februarja sledil razkol med državami članicami pri vprašanju priznanja neodvisnega Kosova. Slovenija je napela vse svoje diplomatske moči, da bi preprečila mrtvilo v odnosih s Srbijo in tako ohranila podpis sporazuma na dnevnem redu in s tem ne predala vprašanja Kontaktni skupini, uradu visokega predstavnika ali upravnemu odboru Sveta za implementacijo miru – sicer izjemno vplivne institucije, a brez slovenskega predstavnika.¹¹ Vprašanje priznanja Kosova je ločila od vprašanja sporazuma s Srbijo na dnevnem redu Sveta. Podporo je iskala v najširšem krogu, postopoma, najprej pri Višegrajski skupini in Avstriji, nato Italiji, Franciji in pri ostalih državah; uporabila je vso diplomatsko kreativnost, da je ohranila dialog s Srbijo tudi

¹¹ Intervju, Bruselj, 11. junij 2008.

po tem, ko je srbska vlada suspendirala diplomatske vezi z Brusljem.¹² Prežela je srečanja na različnih ravneh v Svetu s temami, povezanimi z Jugovzhodno Evropo, v prvi vrsti v smeri podpisa SAA z BiH in sprejetjem deklaracije Evropskega sveta na Zahodni Balkan, pa tudi z manjšimi, sektorskimi iniciativami, kot je npr. napredek v Investicijskem okviru za Zahodni Balkan in kot je Transportna skupnost med EU in Zahodnim Balkanom. Čeprav je bila Ljubljana večkrat obtožena, da izkorišča predsedovanje za pridobivanje prednosti v svojih bilateralnih problemih s Hrvaško,¹³ se je vlada odločila za zadržan odnos do vprašanja Hrvaške, da bi si zagotovila sloves poštenega *brokerja*.¹⁴ Podobno zadržanost je izkazala v primeru Makedonije. Strinjanje o datumu za odprtje pristopnih pogajanj za Makedonijo je spadalo med cilje predsedstva (pripeljati vsako državo korak bliže). Toda po vrsti korakov, ki so vodili v nasprotno smer od zahtevanih reform v Makedoniji v začetku 2008, in ob očitnem pomanjkanju interesa na strani držav članic predsedstvo ni vztrajalo pri določitvi datuma za odprtje pristopnih pogajanj z Makedonijo.

Takšen odnos do regije oz. zlasti do Hrvaške se občutno razlikuje od prejšnjih poskusov Slovenije, da projicira svoje težave v odnosih s Hrvaško na raven EU. Vir večine bilateralnih sporov med Slovenijo in Hrvaško v letih do predsedovanja (do leta 2008) je bila hrvaška enostranska razglasitev Ekološko-ribolovne cone (ERC) v Jadranskem morju, ki naj bi začela veljati 1. januarja 2008 (cf. Roter in Bojinović, 2005). Že 4. junija 2004, torej komaj dober mesec po slovenskem vstopu v EU, so državni sekretarji Italije, Slovenije in Hrvaške na srečanju v Bruslju, ob navzočnosti Evropske komisije, dosegli dogovor, po katerem naj bi bile države članice EU izvzete iz ERC (RTV SLO/STA, 2008a; 2008b). Ta dogovor je omenil tudi komisar, pristojen za širitev, Olli Rehn, kot eno od meril, ki jih mora Hrvaška izpolniti za začetek pristopnih pogajanj (Vladni EU portal, 2007). Prvi dnevi slovenskega predsedovanja so bili zaznamovani z začetkom veljavnosti ERC, pri čemer hrvaški sabor ni sprejel sprememb, ki bi izključevale države članice EU. Po slovenskih protestih je hrvaški premier Sanader priznal, da je v pogajalskem procesu prišlo do zastoja, in pozval k ponovnemu srečanju v istem formatu

¹² Slovenija je, kot primer, povabila srbske strokovnjake s formalnimi vezmi s srbsko vlado, da so poročali v Svetu o situaciji v Srbiji (Interju, Bruselj, 11. junij 2008).

¹³ Hrvaška ni začasno zaprla nobenega pogajalskega poglavja v drugi polovici 2007 in se je bala, da se bo ta trend nadaljeval v času slovenskega predsedovanja. Obtožbe o slovenskem zavlačevanju pogajanj so v glavnem prišle s strani hrvaške politične elite, slovenske politične stranke (sicer nezainteresirane za zunanjo politiko) pa so opozarjale, da Slovenija ni dovolj izkoristila predsedovanja, ne v namene postavljanja sebe kot močnejšega akterja na Zahodnem Balkanu ne za potrebe iskanja ugodnejše rešitve spora s Hrvaško.

¹⁴ Predsednik vlade Janša je hvalil Hrvaško in jo postavil kot model za ostale države regije v pismu Evropskemu svetu septembra 2007, v katerem je pozival k aktivnejši evropski politiki na Zahodnem Balkanu (STA, 2007).

kot junijsko srečanje leta 2004, torej vključujoč predstavnika Evropske komisije (RTV SLO/STA, 2008c).

Slovenska podpora hrvaškemu vstopu v EU je bila pogojena s spoštovanjem načel, ki so veljala ob prejšnjih širitvah. To je vključevalo izpolnitev širitvenih meril in pogojev, ki jih je postavil Evropski svet na vrhu 16.-17. decembra 2004, v katerih je pozval Hrvaško, naj sprejme ustrezne ukrepe in dejavno sodeluje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za Jugoslavijo, ter jasno izrazil, da je odprtje pristopnih pogajanj z EU odvisno od polnega sodelovanja Hrvaške z omenjenim sodiščem (Vlada RS, 2005). Kljub nezadovoljstvu glavne tožilke pred sodiščem Carle del Ponte s sodelovanjem Hrvaške s sodiščem, je Slovenija marca 2005 v Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose podprla odprtje pristopnih pogajanj EU s Hrvaško (STA, 2005).¹⁵

Zgodnje obdobje slovenskega članstva v EU tako zaznamuje močna podpora približevanju Hrvaške, za kar je bila Slovenija pripravljena celo zamižati pri načelu spoštovanja človekovih pravic (kamor v širšem pomenu spada vprašanje sodelovanja z Mednarodnim kazenskim sodiščem).¹⁶ Hkrati je Ljubljana projicirala svoj bilateralni spor na evropsko raven, izkoriščajoč strukturno prednost člana EU in, omejeno izključno na prve dni po začetku veljavnosti ERC, strukturno prednost predsedujoče EU. Med predsedovanjem je Slovenija priznala oteževalne okoliščine, ki so nastale v Makedoniji, in ob dejstvu, da je vprašanje ERC že bilo priznано kot evropsko vprašanje, tako s strani komisarja Rehna kot hrvaškega premiera Sanaderja, je vlada v Ljubljani opustila ukvarjanje z bilateralnimi temami v času predsedovanja na ravni EU. Namesto tega se je osredotočila na višanje zavesti o pomenu približevanja držav Zahodnega Balkana EU in ohranitvi (in okrepitvi) tega procesa na dnevnem redu Unije ter ni tvegala s promocijo bilateralnih problemov ali nasilno podporo nadaljnjim procesom proti večinski volji držav članic EU.

Sklep

Zunanja politika Slovenije kot nove države je bila v zelo zgodnjem obdobju konceptualizacije, ko se je država odpravila na pot članstva v EU. Zgradila je osnovne organizacijske strukture in se pozicionirala v neposredni regiji. V odsotnosti zunanjepolitične strategije pa je nato EU z zahtevami, povezanimi s pristopom, predstavljala smernice za politike, ki jih Slovenija še ni začrtala, in strukture, ki jih še ni vzpostavila. To je najbolj razvidno v

¹⁵ Odprtje pogajanj so podprle tudi Avstrija, Madžarska, Malta, Ciper, Litva, Irska in Slovaška.

¹⁶ Temeljni argument v ozadju slovenskega glasu je bil, da je merilo 'polnega sodelovanja' s sodiščem nejasno opredeljen. Glej intervjuje z zunanjim ministrom in predsedujočim Odboru za zunanje zadeve državnega zbora, v STA: EU odložila pristopna pogajanja s Hrvaško, 16. marec 2005.

primeru organizacijskih sprememb znotraj MZZ-ja in razvojnega sodelovanja, delno pa tudi na področju zunanje trgovinske politike. Lahko ugotovimo, da je šlo v teh primerih za evropeizacijo od zgoraj navzdol. Organizacijske spremembe na MZZ-ju sledijo organizaciji zunanjih odnosov EU in vzpostavijo se strukture, ki so nujne za sodelovanje v oblikovanju zunanje politike EU. Prakse (projektno in programsko delo), načela (usklajenost s programi EU, a tudi drugih partnerjev) in cilji (projekcija povečevanja sredstev) oblikovanja politike razvojnega sodelovanja v Sloveniji se neposredno nanašajo na razvojno sodelovanje v EU, kar ne preseneča glede na to, da je oblikovanje same politike povezano z zahtevami EU. O socializacijski dimenziji evropeizacije politike razvojnega sodelovanja v Sloveniji je zaradi zamud v njenem izvajanju težko sklepati (oz. je mogoče sklepati o odsotnosti socializacijske dimenzije).

Nasprotno so v primerih trgovinske politike in politike do Zahodnega Balkana vidni poskusi evropeizacije od spodaj navzgor. Delno uspešna zahteva Slovenije po ohranitvi (in vzpostavitvi) trgovinskega režima Slovenije z nekaterimi državami Zahodnega Balkana, ki ni bil v skladu z evropskim trgovinskim režimom do teh držav, kaže na ustreznost argumentacije (načel in vrednot); kasnejše upoštevanje slovenskih argumentov v okviru stabilizacijskega in pridružitvenega procesa za Zahodni Balkan pa pomeni začetek evropeizacije od spodaj navzgor v primeru slovenske politike do Zahodnega Balkana. V odnosu do Hrvaške je lepo vidna evropeizacija v pomenu prakse reševanja problema na evropski ravni, v času predsedovanja, ki je dalo Sloveniji nove strukturne možnosti, pa tudi vsebinska evropeizacija (aktivno zasledovanje ciljev evropske – in hkrati slovenske – zunanje politike do zahodnega Balkana, v okviru EU), s pravo mero, ki jo je mogoče označiti tudi za socializacijsko dimenzijo evropeizacije. Slovenija ni vztrajala, ko je videla, da bi šlo za rušenje uveljavljenih načel (v primeru Makedonije) in s tem za škodo njeni lastni kredibilnosti (npr. ob vztrajanju pri istih načelih v primeru Hrvaške) ter predsedovanja ni izkoristila za promocijo svojega bilateralnega spora s Hrvaško, tako da bi nastal negativen premik v politiki EU do Hrvaške.

LITERATURA

- Bebler, Anton (1999): Slovenia and NATO Enlargement. *International Journal*, 55 (1999): 125–136.
- Benko, Vlado (1992): O vprašanju prioritet v slovenski zunanji politiki [On the question of priorities in Slovenian Foreign Policy]. *Teorija in Praksa*, 29 (1/2): 3–11.
- Bojinović, Ana (2005): Geographical Proximity and Historical Context as a Basis of Active Foreign Policy Strategy of Small European States – the Case of Austria and Slovenia Regarding the Western Balkans. *Politics in Central Europe*, 1 (1): 8–29.

- Brinar, Irena in Stein Kuhnle (1994): Perspectives on European Integration in Smaller Democracies: Norway and Slovenia Compared. V Bojko Bučar in Stein Kuhnle (ur.), *Small states compared: politics of Norway and Slovenia*, 1–28. Bergen: Alma Mater.
- Brinar, Irena in Marjan Svetličič (1999): Enlargement of the European Union. The case of Slovenia. *Journal of European Public Policy*, 6 (5): 802–821.
- Brglez, Milan (1996): Diplomatic Relations, Modern Law of Diplomacy and the Republic of Slovenia: Selected Aspects. *Journal of International Relations (Ljubljana)*, 3 (1/4): 54–69.
- Bučar, Bojko (1992): Univerzalizem in regionalizem v slovenski zunanji politiki. *Teorija in praksa*, 29 (5/6): 484–490.
- Bučar, Bojko (1994): Slovenska zunanja politika med Evropo in Balkanom. *Teorija in praksa*, 31 (11/12): 1063–1068.
- Bučar, Bojko in Irena Brinar (1994): “Slovenian foreign policy”. V Adolf Bibič in Gigi Graziano (ur.), *Civil Society, political society, democracy*, 425–447. Ljubljana: Slovenian Political Science Association.
- Bučar, Bojko (1995): “Slovenia”. V Hanspeter Neuhold, Peter Havlik in Arnold Suppan (ur.), *Political and Economic Transformation in East Central Europe*, 281–293. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Bučar, Bojko (1997): Das politische System Sloweniens. V Peter Gerlich (ur.), *Österreichs Nachbarstaaten*, 199–216. Wien: Signum Verlag.
- Bučar, Bojko (1998): Evropeizacija slovenske zunanje varnostne politike: (ne) prepričljivost interesa za vstop v Nato. V Drago Zajc (ur.), *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, 51–60. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Bučar, Bojko (2001): Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa*, 38 (1): 142–151.
- Bučar, Bojko in Primož Šterbenc (2002). Relations between large and small states in a multilateral context: a case study of U.S. – Slovenian relations concerning NATO. V Zlatko Šabič in Charles J. Bukowski (ur.), *Small states in the post-Cold War world: Slovenia and NATO enlargement*, 103–127. Westport (Conn.); London: Praeger.
- Fink - Hafner, Danica in Damjan Lajh (2003): Managing Europe from home: the Europeanisation of the Slovenian core executive. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
- Jazbec, Milan (1998): Vzpostavljanje diplomatskih organizacij novih majhnih držav. *Teorija in praksa*, 31 (3): 455–471.
- Jazbec, Milan (2001): The diplomacies of new small states: the case of Slovenia with some comparison from the Baltics. Aldershot [etc.]: Ashgate.
- Jazbec, Milan (2007): Security and diplomacy in the Western Balkans: the experience of a small state and its diplomat: a selection of papers (2000–2006). Ljubljana: IFIMES – The International Institute for Middle East and Balkans Studies.
- Kajnč, Sabina (2003): CFSP Watch 2003: National Report Slovenia. FORNET (Network of Research and Teaching on European Foreign Policy).
- Kajnč, Sabina (2004): CFSP Watch 2004 – Slovenia. FORNET (Network of Research and Teaching on European Foreign Policy).

- Kajnc, Sabina (2005): Changes in Slovenian foreign policy following accession to the European Union. *CFSP Forum*, 3 (3): 3–6.
- Kajnc, Sabina (2008): Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008. Aus Politik und Zeitgeschichte, 32.
- Kajnc, Sabina (2011): Slovenia. V Reuben Wong in Chris Hill (ur.), *National and European Foreign Policies*, 189–209. Routledge, v tisku.
- Lajh, Damjan in Sabina Kajnc (2009): Zgodovinski, institucionalni in teoretski pogled na Evropsko unijo. V Sabina Kajnc in Damjan Lajh (ur.), *Evropska unija od A do Ž*, 17–28. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Delo (2006): Brez Francije Evropa ne more naprej, Intervju z Janezom Lenarčičem, državnim sekretarjem za evropske zadeve, Sobotna priloga, str. 17, 3. junij.
- Major, Claudia in Karolina Pomorska (2005): Europeanization: Fashion or Framework? *Fornet CFSP Forum*, 3 (5).
- Mrak, Mojmir, Bučar, Maja in Helena Kamnar (2007): Mednarodno razvojno sodelovanje Republike. *IB revija*, 41 (3/4): 50–67.
- Roter, Petra in Ana Bojinović (2005): "Croatia and the European Union: a troubled relationship". *Mediterranean Politics* 10 (3): 447–454.
- RTV SLO/STA (2008a): Hrvaška mora razveljaviti ERC, Sanader: Uveljavitev cone ne bo ovirala pogajanj, 11. januar. Dostopno prek http://www.rtvlo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=16&c_id=162278, 13. 1. 2008.
- RTV SLO/STA (2008b): Sanader: Uveljavitev cone ne bo ovirala pogajanj, 11. januarja. Dostopno prek http://www.rtvlo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=16&c_id=162278, 13. 1. 2008.
- RTV SLO (2008c): Sanader pozval k pogovorom o ERC-ju, Zagreb, 23. januarja. Dostopno prek http://www.rtvlo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=16&c_id=163320, 25. 1. 2008).
- STA (2005a): EU odložila pristopna pogajanja s Hrvaško, 16. marec.
- STA (2007): Jutranji list o Janševem pismu Barrosu: Srbiji čim prej status kandidatke EU, 30. september.
- Tsardanidis, Charalambos in Stelios Stavridis (2005): The Europeanization of Greek Foreign Policy: A Critical Appraisal. *European Integration*, 27 (2): 217–239.
- Vladni EU portal (2007): EU, Hrvaška in ekološko-ribolovna cona, 6. decembra. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/novice/7356/> (25. 1. 2008).
- Wong, Reuben (2007): "Foreign Policy". V P. Graziano in M. Vink (ur.), *Europeanization: New Research Agendas*, 321–334. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wong, Reuben (ur.) in Chris Hill (ur.) (2011): *National and European Foreign Policies*. KRAJ: Routledge, v tisku.

VIRI

- Državni zbor (1999): Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, sprejel državni zbor 17. decembra.
- Evropska komisija (od 1998 do 2003): Regular Report of the European Commission on Slovenia's Progress towards Accession. Bruselj.
- Letno poročilo (od 1992 do 2007) Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve, Ljubljana.
- Poročevalec Skupščine RS in skupščine SFR Jugoslavije (1991): Temelji strategije zunanje politike Republike Slovenije, št. 11, 26. marec, 11-15.
- UMAR (2005): Strategija razvoja Slovenije; ur. Janez Šušteršič, Matija Rojec in Klavdija Korenika, sprejeto s strani Vlade Republike Slovenije 23. junija.
- UL RS (1991): Zakon o zunanjih zadevah, št. 1, 25. junij, 1991, 29-36.
- UL RS (2006): Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije, sprejet v državnem zboru 23. junija; Uradni list, št. 70, 6. julij, str. 7526.
- UL RS (2008): Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (ReMRS15), sprejeta s strani državnega zbora 11. julija; Uradni list št. 73/2008, 18. julij, str. 10329.
- Urad Vlade za komuniciranje (2001): Sporočilo s seje vlade, 17. maja 2001, dostopno na: http://arhiv-cns.gov.si/index-arhiv-cns.php?&i1=UVI&i2=slo&i3=1&i4=sjv&i5=ter_dvl_021&i10=artic&i12=55FFCDBC3DE4B6C5C1256C6F00597FE6&i15=on&j1=utf-8&j2=content&j3=gids&j4=.
- Vlada RS (1997): Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo. Ljubljana, september.
- Vlada RS (1998a): Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za poglavje 26: zunanji odnosi.
- Vlada RS (1998b): Nacionalna strategija Republike Slovenije za vstop v Nato, sprejela Vlada Republike Slovenije, 26. februarja.
- Vlada RS (1999): Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002, sprejet s strani Vlade Republike Slovenije maja.
- Vlada RS (2001): Dodatna pojasnila k pogajalskim izhodiščem za področje 26, sprejeto s strani Vlade Republike Slovenije 17. maja.
- Vlada RS (2003): Stališča Vlade Republike Slovenije do Osnutka Ustavne pogodbe, sprejela Vlada Republike Slovenije 19. novembra, dostopno prek: http://www.gov.si/mzz/slovenija_in_EU/stalisca.html.
- Vlada RS (2004): Prednostne naloge Republike Slovenije za delo v Svetu Evropske unije v letu 2004, sprejeto maja.
- Vlada RS (2005): Prednostne naloge Republike Slovenije za delo v Svetu Evropske unije v letu 2005, sprejela Vlada Republike Slovenije maja.