

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marjeta Gorenc

**Zunanjepolitično delovanje Evropske unije
Spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marjeta Gorenc

Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

**Zunanjepolitično delovanje Evropske unije
Spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Hvala mojim najdražjim...

Tudi tistim, ki so z nami le še v naših srcih...

Hvala za ljubezen...

Hvala za nasvete in podporo...

Srček, hvala ker si...

*Hvala red. prof. dr. Antonu Beblerju za bogato znanje,
zanimiva in koristna predavanja ter pomoč pri nastajanju diplomskega dela...*

Zunanjepolitično delovanje Evropske unije Spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba

Evropska unija je pomemben dejavnik na svetovnem prizorišču. Postopna integracija je ustvarila združenje, ki skupaj uveljavlja svoje vrednote, cilje in interese. Svoje dejavnosti je Unija, kot močan gospodarski subjekt, postopno razširila tudi na druga področja zunanjega delovanja. Ravno na teh področjih pa se skupnosti očitajo neenotnost in neučinkovitost. Tvorci Lizbonske pogodbe so si zato zadali cilj z institucionalnimi in postopkovnimi spremembami oblikovati skupno zunanjo politiko EU, ki bo bolj uspešna, učinkovita ter integraciji zagotovila večjo prepoznavnost v svetu. Lizbonska pogodba tako s 1. decembrom 2009 na področje zunanjega delovanja Unije prinaša številne spremembe. Ker pa je uveljavljanje določil pogodbe dolgotrajen proces, lahko le delno ovrednotimo nekatere rezultate reform. Bolj temeljita in zaokrožena ocena pa bo možna čez čas.

Ključne besede: Evropska unija, zunanje delovanje, Lizbonska pogodba.

European Union External Action Changes to the Lisbon Treaty

The European Union is an important factor in the international arena. Gradual integration has created an association, which together claim their values, goals and interests. Its activities, as a powerful economic entity, gradually spreaded to other areas of external action. It is precisely in these areas, the community in accused of being inefficient. Creators of the Lisbon Treaty have therefore set themselves a goal of institutional and procedural changes to create a common EU foreign policy, which will be more successful, effective and will bring integration greater visibility in the world. From the first of December 2009 Lisbon Treaty brings many changes on the scope of the Union's external action. Since the enforcement of the contract is a lengthy process, we can only partially evaluate some results of reforms. A more thorough and rounded assessment will be possible over time.

Key words: European Union, external action, the Lisbon Treaty.

KAZALO

Seznam uporabljenih kratic	7
1 UVOD	8
2 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA	10
2.1 OPREDELITEV CILJEV DIPLOMSKE NALOGE	10
2.2 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE	10
2.3 UPORABLJENA METODOLOGIJA	11
2.4 HIPOTEZE	12
3 ZUNANJA POLITIKA	13
3.1 DEFINICIJA ZUNANJE POLITIKE	13
3.2 INTERESI IN CILJI ZUNANJE POLITIKE DRŽAVE	15
3.3 ZUNANJA POLITIKA SKUPINE DRŽAV	17
3.4 SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE	20
3.4.1 Diplomacija	21
3.4.2 Ekonomska sredstva zunanje politike	22
3.4.3 Vojaška orodja zunanje politike	23
4 RAZVOJ ZUNANJE POLITIKE EVROPSKE UNIJE	26
4.1 ZAČETEK POVEZOVANJA ZAHODNOEVROPSKIH DRŽAV	27
4.2 EVROPSKO POLITIČNO SODELOVANJE	29
4.3 SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA EU	32
5 ZUNANJEPOLITIČNO DELOVANJE EVROPSKE UNIJE	35
5.1 ZUNANJA TRGOVINA IN RAZVOJNO SODELOVANJE	36
5.1.1 Zunanja trgovina	36
5.1.2 »Aid for Trade«	39
5.1.3 Razvojno sodelovanje	43
5.1.4 Humanitarna in intervencijska pomoč	47
5.1.5 Predpristopna pomoč	51

5.2	SKUPNA VARNOSTNA IN OBRAMBNA POLITIKA.....	53
5.2.1	"Skupna zunanja in varnostna politika"	54
5.2.2	"Evropska varnostna in obrambna politika"	56
6	URESNIČEVANJE LIZBONSKE POGODBE NA PODROČJU ZUNANJEGA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE	61
6.1	LIZBONSKA POGODBA	61
6.2	INSTITUCIONALNE SPREMEMBE NA PODROČJU ZUNANJEGA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE.....	63
6.2.1	Evropski parlament.....	63
6.2.2	Evropski svet	65
6.2.3	Svet Evropske unije.....	66
6.2.4	Komisija EU	68
6.2.5	Visoka predstavnica za zunanje zadeve in varnostno politiko	70
6.2.6	Služba za zunanje delovanje EU	72
6.3	POSTOPKOVNE SPREMEMBE NA PODROČJU ZUNANJEGA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE.....	75
6.4	PREHODNO OBDOBJE URESNIČEVANJA LIZBONSKE POGODBE MED ŠPANSKIM IN BELGIJSKIM PREDSEDOVANJEM SVETU EVROPSKE UNIJE	77
7	ZAKLJUČEK.....	82
8	LITERATURA	87

Seznam uporabljenih kratic

AASM	<i>Association of African and Malagasy States</i> – Združenje afriških držav in Madagaskarja
AKP	države Afrike, Karibov in Pacifika
ASEAN	<i>The Association of Southeast Asian Nations</i> – Združenje držav jugovzhodne Azije
ASEM	<i>Asia-Europe Meeting</i> – azijsko-evropski vrh
ECHO	<i>European Commission Humanitarian Aid department</i> – Urad Evropske komisije za humanitarno pomoč
EEA	<i>European Economic Area</i> – Evropski gospodarski prostor
EEAS	<i>European External Action Service</i> – Evropska služba za zunanje delovanje
EGP	Evropski gospodarski prostor
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EP	Evropski parlament
EPS	evropsko politično sodelovanje
ES	Evropska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
GCC	<i>Gulf Cooperation Council</i> – Svet za sodelovanje v Zalivu
GSP	<i>general system of preferences</i> – splošni sistem preferencialov
LAK	države Latinske Amerike in Karibov
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> – Organizacija severnoatlantskega sporazuma
PEU	Pogodba o Evropski uniji
SVOP	skupna varnostna in obrambna politika
SZVP	skupna zunanja in varnostna politika
ZDA	Združene države Amerike
ZEU	Zahodnoevropska unija
OZN	Organizacija združenih narodov
WTO	<i>World Trade Organization</i> – Svetovna trgovinska organizacija

1 UVOD

Tradicionalna zunanja politika predstavlja dejavnosti države v mednarodnem okolju. Države namreč uresničujejo svoje interese in cilje skozi različna sredstva zunanjepolitičnega delovanja. Z razvojem globalizacije pa lahko opazimo, da se delovanje držav v mednarodni skupnosti spreminja. Vse večja soodvisnost in povezanost držav namreč omejuje in vpliva na uresničevanje lastnih zunanjepolitičnih interesov posameznih držav.

Na evropski celini se je po grozotah 2. svetovne vojne oziroma prav zaradi njih oblikovala skupnost, ki je z razvojem prerasla iz ekonomske v politično integracijo in danes predstavlja enega vodilnih subjektov mednarodne skupnosti. Čeprav nekateri dvomijo, da lahko govorimo o zunanji politiki Evropske unije¹, ker slednja ni država, obstaja dejstvo, da skupina držav članic oblikuje skupne zunanjepolitične smernice in usmeritve ter deluje in izvaja svoje politike na mednarodnem prizorišču.

Zunanjepolitično delovanje EU razumemo »kot celoto vsega, kar Evropa počne v mednarodnih odnosih« (Kajnič 2008, 13). Zunanja politika EU tako vključuje skupno zunanjo in varnostno politiko, razvojno sodelovanje, zunanjetrgovinsko politiko, ostale zunanje vidike notranjih politik ter zunanje politike držav članic in njihovo delovanje v mednarodnih organizacijah.

Prav zaradi širokega področja delovanja Unije in razpršenosti pristojnosti med različne institucije in države članice, je Evropski uniji mnogokrat očitana neučinkovitost in neenotnost na področju zunanjega delovanja. Razlike med razglašenimi cilji in dejanskimi učinki so namreč mnogokrat velike in čeprav Unija nameni veliko finančnih sredstev na področje delovanja v svetu, je njena prepoznavnost šibka.

V svoji diplomski nalogi se bom tako osredotočila na analizo zunanjepolitičnega delovanja EU in spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba. Slednja namreč spreminja delovanje institucij na področjih zunanjega delovanja, ob tem pa vzpostavlja novi instituciji, ki naj bi na področje zunanjih odnosov vnesi večjo učinkovitost in prepoznavnost skupnosti v mednarodnem okolju. Želja avtorjev Lizbonske pogodbe je namreč okrepiti pogajalsko moč Unije in njeno učinkovitost ter prepoznavnost na

¹ V nadaljevanju tudi EU ali Unija.

mednarodnem prizorišču. Vzporedno s slednjim bo EU tako utrdila in povečala svojo ekonomsko, humanitarno, politično in diplomatsko moč ter vpliv na mednarodnem prizorišču.

Seveda pa vzpostavitev spremenjenega sistema ni enostavna in tudi znotraj Unije prihaja do različnih nesoglasij pri uresničevanju Lizbonske pogodbe. Zapisane spremembe namreč posegajo v delovanje in pristojnosti že uveljavljenih evropskih institucij, kar povzroča številne težave.

Res je, da od uveljavitev Lizbonske pogodbe še ni preteklo leto dni, pa vendar lahko ocenimo napredek, ki je bil narejen do sedaj. Nemogoče je na osnovi tega sklepati kakšna bo dediščina Lizbonske pogodbe, dejstvo pa je, da so si avtorji zastavili optimistične cilje. Sedaj je na ramenih evropskega uradništva in držav članic, da presežejo medsebojne razlike in poskušajo doseči zastavljene cilje. Prav pomanjkanje kompromisa in enotnosti je namreč vzrok neučinkovitosti in slabe prepoznavnosti zunanjepolitičnega delovanja EU v svetu.

Lizbonska pogodba predstavlja reformno pogodbo, ki na področju zunanjega delovanja predvideva pomemben razvoj EU in predvideva njeno vodilno vlogo v mednarodnih odnosih v prihodnosti. Od uresničevanja Lizbonske pogodbe pa je odvisno ali bo skupnost držav uspešno izvedla predvidene reforme in nadaljevala svojo pot kot pomemben globalni akter.

2 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA

2.1 OPREDELITEV CILJEV DIPLOMSKE NALOGE

Glavni cilj pričujoče diplomske naloge je predstaviti in analizirati zunanjepolitično delovanje Evropske unije ter spremembe, ki jih je na omenjeno področje vnesla Lizbonska pogodba.

Zunanjepolitično delovanje predstavlja pomembno področje delovanja institucij EU in držav članic. Skozi različna področja zunanjega delovanja Unija uveljavlja svoje interese in cilje v mednarodnem okolju, skrbi za uveljavljanje svojih vrednot, sodeluje pri reševanju različnih mednarodnih problemov in oblikuje svojo podobo v svetu.

Skozi diplomsko nalogo bom tako poskušala analizirati zunanje delovanje EU in predstaviti spremembe predvidene na zunanjepolitičnih področjih delovanja Unija, ki jih uveljavlja Lizbonska pogodba. Za oceno uspešnosti le teh je namreč še prezgodaj.

Področja delovanja zunanjih politik EU so zelo raznolika in obsežna ter razdeljena med več institucij Unije, zato želim v svoji diplomski nalogi preučiti ali uveljavitev Lizbonske pogodbe dejansko pelje k večji stopnji povezanosti in skladnosti različnih zunanjepolitičnih dejavnosti EU.

2.2 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Prvo poglavje diplomske naloge sem namenila pojmu zunanje politike. Le-to sicer številna literatura obravnava na ravni suverene države v mednarodnem okolju, pa vendar se lahko marsikateri elementi prenesejo tudi na delovanje zunanjih politik EU. V prvem poglavju sem poleg definicije zunanje politike, definirala tudi interese in cilje zunanje politike ter sredstva, s katerimi se slednji uresničujejo. Ob tem sem poglavje namenila tudi zunanji politiki skupine držav, kar EU tudi je, in poskušala preseči tradicionalno pojmovanje zunanje politike.

Drugo poglavje sem namenila razvoju zunanje politike EU. Poglavje sem začela z orisom razmer ob koncu druge svetovne vojne, ki so pripeljale do pospešene ekonomske

integracije držav zahodne Evrope, in nadaljevala z vse tesnejšim političnim povezovanjem skupnosti, ki je zahtevalo tudi enoten nastop EU na mednarodnem prizorišču in tako sprožilo oblikovanje zunanjih politik Unije.

V prvem izmed dveh osrednjih poglavji, *Zunanjepolitično delovanje Evropske unije*, sem se osredotočila na področja zunanjega delovanja Unije. Glede na to, da zunanjepolitično delovanje EU zajema zelo široko področje politik, sem se odločila, da sledim Lizbonski pogodbi in v svoje diplomsko delo vključim zunanjo trgovino, razvojno, humanitarno pomoč in intervencijsko pomoč ter predpristopno pomoč, kot pomembne dejavnike zunanjega delovanja EU. Zunanja trgovina, razvojna in humanitarno pomoč so namreč osrednja poglavja dela Lizbonske pogodbe, z naslovom *Zunanje delovanje Unije*. Poleg tega sem v osrednje poglavje vključila tudi skupno varnostno in obrambno politiko, najbolj prepoznavni izmed zunanjih politik EU.

Nadaljevala sem s poglavjem o *Uresničevanju Lizbonske pogodbe na področju zunanjega delovanja Evropske unije*. Osredotočila sem se na najpomembnejše spremembe, ki jih reformna pogodba uveljavlja na področju delovanja EU. Pri tem sem pozornost namenila predvsem spremembam na področju zunanjepolitičnega delovanja Unije. Tako sem v drugem in tretjem podpoglavju opisala delovanje evropskih institucij na področjih zunanjega delovanja pred uveljavitvijo reformne pogodbe ter analizirala spremembe in novosti, ki jih prinašajo institucionalne in postopkovne spremembe z Lizbonsko pogodbo. V tretjem podpoglavju sem se osredotočila na uresničevanje ciljev pogodbe s strani držav predsedujočih EU. Pri tem sem preučila predvsem programe predsedovanja ter zapisane cilje in usmeritve. Za temeljito analizo uveljavitve Lizbonske pogodbe in uresničevanja zapisanih ciljev je namreč še veliko prezgodaj.

2.3 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Za izpolnitev zastavljenih ciljev sem v diplomski nalogi uporabila teoretični pristop. Tako naloga temelji na analizi primarnih in sekundarnih virov. Pri tem prvi obsegajo predvsem pogodbe, ki opredeljujejo delovanje EU in delovanje Unije na področju zunanje politike. Med njimi največ pozornosti posvečam analizi Lizbonske pogodbe. Sekundarni viri so članki, knjige in spletni viri, med njimi predvsem uradne strani EU in njenih institucij.

Uporabljena metodologija družboslovnega raziskovanja v diplomski nalogi vključuje predvsem opisno metodo ter metodo analize vsebine primarnih in sekundarnih virov v osrednjem delu naloge. Poleg tega diplomsko delo vključuje tudi zgodovinsko metodo pri opisu in analizi zgodovinskega razvoja zunanje politike in zunanjepolitičnega delovanje EU.

2.4 HIPOTEZE

V svoji diplomski nalogi bom poskušala potrditi naslednje tri hipoteze.

- I. *Obstoji velik razkorak med gospodarsko močjo in vloženi sredstvi ter na drugi strani prepoznavnostjo in politično težo EU kot globalnega igralca.*
- II. *Zaradi institucionalne zapletenosti in akcijske razdrobljenosti je zunanjepolitično delovanje EU pogosto neenotno in neučinkovito, odstopanja med razglašeni cilji ter dejanskimi ravnanji in njihovimi učinki pa velika.*
- III. *Obstaja velika verjetnost, da smotri reforme zunanjepolitičnega delovanja EU, ki jo uvaja Lizbonska pogodba, ne bodo v celoti doseženi.*

3 ZUNANJA POLITIKA

Da bi lahko razumeli zunanje politično delovanje Evropske unije, je najprej potrebna definicija zunanje politike. Pojem zunanje politike se večinoma uporablja v povezavi z delovanjem posameznih držav, ki so glavni subjekti mednarodne skupnosti in s tem tudi zunanje politike. V sodobni globalizirani družbi si je namreč obstoj države brez natančno opredeljene zunanje politike težko zamisliti.

V okviru skupnosti držav EU pa moramo vedeti, da govorimo o množstvu zunanjih politik. EU namreč nima uradno zapisane ali definirane zunanje politike, ampak izvaja številne zunanje politike na različnih področjih, zato tudi govorimo o zunanje političnem delovanju EU.

Kot bomo videli v nadaljevanju je delovanje zunanje politike EU na določen način zelo podobno delovanju zunanje politike posamezne države v mednarodni skupnosti. Subjekt zunanje politike sicer predstavlja skupna politika 27 držav, objekt in sredstva zunanje politike pa ostajata enaka. EU s svojimi zunanje političnimi cilji nastopa v mednarodni skupnosti in v odnosu s tretjimi državami ali skupinami držav ter svoje interese uresničuje s sredstvi zunanje politike, ki jih prilagaja svoji edinstveni organizacijski strukturi.

3.1 DEFINICIJA ZUNANJE POLITIKE

Pojem zunanje politike tako praviloma pripada teritorialno zamejeni in suvereni državi, kar v svoji definiciji navaja tudi Carlsnaes (v Kajnc 2008, 13), ki zunanjo politiko opredeli kot »sestoječo iz tistih ukrepov, izraženih v obliki jasno zastavljenih ciljev, obvez in/ali usmeritev, ki jih zasledujejo vladni predstavniki, ki delujejo v imenu njihovih suverenih skupnosti, so usmerjeni proti ciljem, okoliščinam in akterjem-vladnim in nevladnim-, na katere želijo vplivati in ki se nahajajo izven meje njihove ozemeljske legitimnosti«.

S poudarkom na usmerjenost zunanje politike države proti mednarodni skupnosti Benko (1997, 221) opredeli zunanjo politiko kot institucionalizirani proces dejavnosti in akcij, ki jih v državi organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničevati svoje interese ter tako vplivati nanj, bodisi da realnosti v mednarodni skupnosti spreminja ali se jim prilagaja, torej kot »sistem med seboj bolj ali manj medsebojno povezanih akcij, ki potekajo v mednarodni skupnosti« z namenom uresničevati cilje, interese in potrebe določene države. Ob tem Benko poudarja, da »moramo razumeti povezanost notranjih družbenih procesov s procesi v mednarodni skupnosti in v tem smislu je razumeti zunanjo politiko kot nadaljevanje notranje«.

Če omenjeno definicijo obravnavamo z vidika zunanjih politik skupnosti, kot je EU, lahko očrtamo nekatere podobnosti. Kot je zunanja politika posamezne države odraz njene notranje politike, lahko tudi zunanje politike EU razumemo kot skupek in dogovor stališč in interesov njenih držav članic ter notranje politike EU kot celote.

Prav tako pomen notranjih dejavnikov in notranje politike države izpostavlja Devin (v Udovič 2009, 15), ki ugotavlja, »da mednarodni odnosi niso le meddržavni odnosi, ampak jih sestavlja več sestavin, med katerimi velja zlasti izpostaviti pomen omejitev v zunanjih odnosih in pomen notranjih struktur pri snovanju mednarodnih odnosov.« Razlike v oblikovanju zunanje politike so običajno posledice različnih vrednostnih sistemov, časovnih obdobji, situacij in podobno. Seveda pa ne smemo pozabiti na vzajemnost odnosa med notranjimi in zunanjimi dejavniki, saj tudi zunanji dejavniki in vplivi mednarodne skupnosti vplivajo na notranjo politiko države.

Različne dejavnike zunanje politike izpostavljata tudi glavni teoriji mednarodnih odnosov. Realizem, kot »najstarejša tradicija v razumevanju zunanje politike države« (Udovič 2009, 16) zunanjo politiko vidi, kot sredstvo za zagotavljanje moči države in njene nacionalne varnosti, s poudarkom na vojni, kot sredstvu zagotavljanja varnosti in preživetja. Kljub temu, da liberalistični pristop delno gradi na temeljih realizma in ne izpodbija dejstva, da je država poglobitveni akter v zunanji politiki, pa kljub temu poudarja, »da so določene odločitve, ki so sprejete v zunanji politiki, rezultat drugih silnic«. Med temi izpostavlja družbo, birokracijo, javno mnenje, interesne skupine in nevladne organizacije in seveda širšo mednarodno skupnost.

Brez dvoma realistična teorija ne sovpađa z ideologijo Evropske unije, predvsem kar zadeva egoistično zadovoljevanje lastnih interesov in utrjevanje moči države s silo. Pa vendar ne moremo mimo dejstva, da tudi v skupnosti kot je EU, država, kot samostojna entiteta, še vedno igra pomembno vlogo.

Najbolj preprosto je tako zunanjo politiko predstaviti kot trikotni model, katerega uporabljajo za razlago različni avtorji. Gre namreč za vzajemno vplivanje med idejami, cilji in sredstvi zunanje politike. »Ideje, vrednote in norme zunanje politike nekega subjekta so tisto izhodišče, na katerem so osnovani interesi in strateški cilji subjekta, in omejujejo izbiro sredstev pri zunanjepolitičnih akcijah« (Kajnič 2008, 85).

Pri tem pa moramo upoštevati, da je trikotni model zunanje politike »zgrajen na osnovi države in družbe znotraj nje kot subjekta zunanje politike « (Kajnič 2008, 86) in zato nekoliko preprostejši od strukture zunanje politike EU. Pri razumevanju zunanjepolitičnega delovanja Unije je tako potrebno trikotni model prilagoditi in upoštevati še delovanje struktur in akterjev. Poveže se namreč notranja struktura akterjev in struktura, v kateri se udejanja zunanja politika, hkrati pa elementi akterske strukture (ideje, vrednote in norme) prehajajo iz notranjega okolja subjekta zunanje politike v kontekst objekta zunanje politike (v Kajnič 2008, 86).

V nadaljevanju bomo tako definirali interese in cilje ter sredstva zunanje politike. Z različnimi sredstvi zunanje politike države namreč uresničujejo zastavljene cilje in interese in v tem primeru nič drugače ne velja za EU. Kot že rečeno pa so tako cilji in interesi, kot tudi sredstva prilagojeni institucionalni strukturi skupnosti in njenim državam članicam.

3.2 INTERESI IN CILJI ZUNANJE POLITIKE DRŽAVE

Če želimo ugotoviti kakšni so interesi in cilji zunanje politike posamezne družbe organizirane v državo, je potrebno poznavanje njene družbene, politične in pravne strukture. Ob tem vrednote, cilji in interesi tvorijo »ideologijo zunanje politike« (Benko 1997, 223), ki je vidna tudi v pomembnih dokumentih povezanih z zunanjo politiko tako posameznih držav, kot tudi Evropske unije.

Na spletni strani Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije je tako zapisano: »Zunanja politika Republike Slovenije mora zagotavljati dve temeljni vrednoti: varnost in blaginjo države in njenih državljanov. Slovenska zunanja politika temelji na ohranjanju slovenske nacionalne identitete in hkrati odprtosti v svet. Uspešna zunanja politika mora biti učinkovit instrument razvoja slovenskega gospodarstva in promocije Slovenije v svetu«.

Podobne vrednote, cilji in interesi držav in organizacij so zapisani tudi v mnogih drugih (zgodovinskih) dokumentih, kot je npr.: Monroeva doktrina, Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, Varnostna strategija ZDA, Evropska varnostna strategija ipd.

Kako in koliko posamezne države in njihove zunanje politike zaznamujejo mednarodno skupnost je »po eni strani odvisno od sposobnosti, ki jih ima, po drugi strani pa od značilnosti samega mednarodnega sistema« (Benko 1997, 227). »Učinkovita zunanja politika je odvisna v prvi vrsti od zdrave ocene mednarodnih razmer. Razumevanje resničnega položaja je nujen pogoj, še pomembnejše pa je anticipiranje tistega, kar prihaja« (US Foreign Policy 1963 v Benko 1997, 226). Kot poskuša država vplivati na mednarodno skupnost, pa je le ta tista, ki vpliva na zunanjo politiko sleherne države in preko zunanje politike na notranjo politiko in notranje družbene odnose.

Po mnenju Henryja Kissingerja (v Russett in Starr 1996, 277) »zamejujeta državniko dva sklopa vplivov: politika, moč in dejanja drugih držav ter notranje zamejitve, od javnega mnenja do stališč vlade in birokracije«. Zunanja politika tako močno oblikuje in opredeljuje delovanje države in njene notranje politike, seveda pa gre za vzajemen proces, kot je nakazal že Benko (1997, 222). Iz tega izhajajoče imajo tako različne države različne vrste zunanjih politik, ki jih Russett in Starr (1996, 278) opredeljujeta preprosto, in sicer kot »izraz države v globalnem sistemu« ter kot »sklop smernic za odločitve o ljudeh, krajih in stvareh onkraj meje države«. Kot Carlsnaes, si tudi Russett in Starr pri definiciji zunanje politike pomagata z idejami suverenosti in ozemeljske celovitosti.

Država v izvajanju svoje zunanje politike stoji nasproti mednarodni skupnosti, objektu zunanje politike, »ki jo v materialnem pogledu opredeljuje stopnja njenega družbenega, še posebej pa ekonomskega in industrijskega razvoja, v družbene pogledu pa na njem

zgrajeni odnosi in protislovja« (Benko 1997, 222). Mednarodna skupnost je tako okolje, na katerem se soočajo cilji in interesi posameznih držav in njena naloga je, da z materialnimi, političnimi in pravnimi dejavniki vpliva tako na cilje subjektov mednarodne skupnosti kot tudi na sredstva, s katerimi želijo le ti svoje cilje doseči. »Z drugimi besedami povedano, mednarodna skupnost deluje kot neke vrste korektiv tako za formuliranje kot uresničevanje zunanje politike« (Benko 1997, 222).

Holsti (v Kajnc 2008, 91) navaja štiri cilje, ki so skupni vsem državam, in sicer varnost, blaginja, avtonomije ter status in prestiž. Države želijo uresničiti vse našteje cilje, vendar pa so v realnosti med njimi prisiljene izbirati.

Zunanjepolitični akterji pa ne strmijo le k doseganju dolgoročnih ciljev, zasledujejo namreč tudi kratkoročne in srednjeročne cilje, ki so vezani na različna področja njihovega delovanja.

Ne glede na formo cilja, le tega države poskušajo uresničevati skozi strategije in sredstva zunanje politike. In bolj kot med cilji zunanje politike, se države razlikujejo po strategiji in sredstvih doseganja želenih ciljev.

3.3 ZUNANJA POLITIKA SKUPINE DRŽAV

Zunanje politike posameznih suverenih držav ne moremo enačiti z zunanjepolitičnim delovanjem mednarodnih organizacij. Čeprav obstojijo nekatere podobnosti, pri izvajanju zunanjepolitičnih ciljev in interesov, se delovanje skupine držav v mednarodnih organizacijah zelo razlikuje od delovanja posameznih držav članic.

»Vsako obravnavanje sodobnih mednarodnih odnosov mora upoštevati obstoj, funkcije in delovanje mednarodnih vladnih organizacij kot posebnega dejavnika, s katerim države razširjajo institucionalizacijo svojih mednarodnih odnosov, kadar so za to podani potrebni pogoji, ko je npr. ujemanje (konvergenca) njihovih interesov na določenem področju« (Benko 2000, 137).

Zgodovinsko sega nastanek mednarodnih vladnih organizacij v 19. stoletje, čeprav bi bilo upravičeno trditi, da so bili zametki zanje podani že z westfalskim

in utrechtским kongresom, predvsem zaradi njunega multilateralnega značaja. Da pa njihov nastanek postavljamo v 19. stoletje, obstajajo dovolj močni razlogi. Prav v tem obdobju je bil namreč dosežen nesluten razmah v razvoju proizvodnih sil in prometne tehnologije, ki je pospeševal interakcije med državami, razširjal področje ujemanja njihovih interesov in zaostroval vprašanje konstituiranja primernih in učinkovitih instrumentov za njihovo urejanje (Benko 2000, 138).

»S tradicionalno bilateralno diplomacijo namreč ni bilo mogoče reševati vseh tistih problemov, v katere so bili vpleteni interesi dveh ali več držav« (Simoniti 1985, 11) in tako je multilateralna diplomacija svoj razcvet doživela v obdobju Društva narodov in njene naslednice OZN. Po 2. svetovni vojni, kateri je sledilo obdobje spopadov in vojskovanja, razpršenih po celem svetu, so države prepoznale potrebo po oblikovanju temeljnega in skupnega cilja, vzdrževanja miru. Za dosego slednjega je bilo potrebno vzpostaviti sistem ravnotežja moči suverenih in enakopravnih držav, v katerem se je OZN oblikovala »kot središče, usklajevalec in pobudnik mednarodnega sodelovanja« (Petrič 2010, 97).

Države tako danes delujejo v mednarodnem okolju in znotraj raznih mednarodnih organizacij. Temu prilagajajo tudi svoje delovanje na zunanjepolitičnem področju. Svoje zunanjepolitične cilje in interese morajo namreč prilagoditi razmeram in normam, ki oblikujejo mednarodno skupnost oziroma organizacije in skupine, katerih članice so.

»Del sodobnega mednarodnega okolja, v katerem države delujejo s svojo zunanjo politiko, so različne mednarodne organizacije. V njih države s svojo zunanjo politiko, t.i. multilateralno diplomacijo, uveljavljajo svoje interese in vplivajo na stališča in delovanje mednarodnih organizacij, katerih članice so. Skozi delovanje različnih mednarodnih organizacij države članice uresničujejo svoje cilje in interese na različnih področjih. Hkrati pa delovanje in stališča mednarodnih organizacij vplivajo, usmerjajo ali pa tudi omejujejo zunanjo politiko držav« (Petrič 2010, 89).

Institucionalno strukturo mednarodne skupnosti danes tvori blizu 200 mednarodnih organizacij in institucij (v Petrič 2010, 89) in težko si je zamisliti, da bi posamezne države lahko izvajale svojo zunanjo politiko popolnoma neodvisno od smernic in splošnih usmeritev mednarodnega okolja. Brez dvoma pa drži tudi dejstvo, da so

razmerja moči med državami različna in so "velike sile" tiste, ki pogosto postavljajo usmeritve in cilje zunanjepolitičnega delovanja posameznih mednarodnih organizacij.

Države v sodobni mednarodni skupnosti morajo tako svojo zunanjo politiko prilagajati skupnim normam in vrednotam. Odločitve in dejanja zunanjih politik držav ali skupine držav imajo namreč posledice v mednarodni skupnosti in zato ne morejo delovati izolirano. Če želi skupina držav oblikovati oziroma voditi uspešno skupno zunanjo politiko je tako nemogoče le egoistično zadovoljevanje lastnih interesov posameznih držav. Oblikovati je potrebno prioritete cilje in interese, kar zahteva veliko prilagajanja in odrekovanja. Različne mednarodne organizacije morajo tako najti kompromisne rešitve znotraj same organizacije, poleg tega pa morajo ob vsem tem spremljati tudi dogajanje v svetu in delovanje mednarodne skupnosti.

Podobno velja tudi za delovanje držav članic znotraj EU. Multilateralna diplomacija in evropsko združevanje je namreč spremenilo pomembno komponento tradicionalne zunanje politike. »Tako npr. nacionalni interes, to egoistično vodilo zunanje politike vsake države v preteklosti, dobiva znotraj EU vsaj delno nov pomen. V okviru EU se kot "nacionalni interesi" vse bolj izpostavljajo skupni interesi unije, njen razvoj, njena varnost, njen položaj in vloga v svetu, njena moč, skratka, interesi EU kot celote« (Petrič 2010, 62). Razume se namreč, da predstavljajo interesi EU kot celote nacionalne interese držav članic in zagotavljanju le teh naj bi služila skupna zunanja politika, »ki ni zunanja politika v tradicionalnem pomenu, tako glede njenih akterjev, sprejemanja odločitev in izvajanja« (Petrič 2010, 63).

Ob tem se Petrič sprašuje, če lahko na ravni EU sploh govorimo o pojmu evropske zunanje politike, saj Unija ni država. Poleg tega je slednja »v primerjavi z zunanjo politiko držav do te mere posebna (razen uporabe nekaterih tehnik in metod, ki jih njeni izvajalci uporabljajo enako kot izvajalci zunanje politike držav), da zahteva posebno obravnavo. Evropska zunanja politika je poseben fenomen in jo ni mogoče enačiti z zunanjo politiko posameznih držav in jo kot tako obravnavati« (Petrič 2010, 26).

V sodobni mednarodni skupnosti tako nastaja »multipolarni mednarodni sistem, temelječ na multipolarnem ravnotežju moči« (Petrič 2010, 71) in od krepitve notranje kohezivnosti EU in razvoja njenega zunanjega delovanja je odvisno ali bo Evropa ena od vodilnih dejavnikov globalnega sistema ravnotežja moči.

Pojem zunanje politike tako preseгла tradicionalne okvire in tako »zahteva razumevanje sodobne mednarodne skupnosti, razumevanje delovanja sodobnega mednarodnega sistema in razumevanje lastnih interesov« (Petrič 2010, 109).

3.4 SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE

Države ali skupine držav uresničujejo zunanjo politiko s sredstvi zunanje politike, ki so »tisti konkretni mehanizmi, ki se jih države poslužujejo za uresničevanje svojih ciljev v skladu z idejami, normami in vrednotami svoje zunanje politike. Uporaba sredstev je tako odvisna od ostalih dveh komponent trikotnika, hkrati pa je omejena s kvantiteto in kvaliteto zmožnosti države« (Holsti v Kajnč 2008, 95). Seveda pa zamejitve in priložnosti uporabe različnih sredstev prihajajo tudi iz mednarodne skupnosti.

Sredstva zunanje politike so pomemben, čeprav verjetno najmanj preučevan element zunanje politike, saj so prav sredstva »tista, ki delujejo (ali ne), ki vplivajo in skratka povzročajo neke izide sprejete zunanje politike ter tako vplivajo ali ne, na prihodnje odločanje o zunanji politiki in s tem tudi o razvoju in uporabi sredstev« (Kajnč 2008, 96).

Obstajajo različna sredstva zunanje politike, ki jih Benko deli na na diplomacijo, ekonomska sredstva in sredstva prisiljevanja. Akterji imajo tako na voljo več različnih vzvodov za reševanje in uresničevanje svojih ciljev, katere uporabljajo skladno s svojimi vrednotami in normami ter omejitvami, ki izhajajo iz institucionalnega in notranjepolitičnega ter mednarodnega okolja.

Ob tem pa ne smemo pozabiti na dejstvo, da vse pomembnejša postajajo »nova sredstva zunanje politike, kot so povezovanje z zasebnimi organizacijami in še posebej mednarodne (svetovne) konference, namenjene obravnavanju globalnih problemov, ki so le posredno politični« (Petrič 2010, 109).

3.4.1 Diplomacija

Diplomacija je »družbena dejavnost in politični proces, katerega politični udeleženci, najpogosteje države, stopajo v medsebojne odnose v mednarodnem okolju« (Vukadinović v Bohte in Sancin 2006, 29). Zagrebški politolog tako razume diplomacijo kot spretnost, znanost, sposobnost, proces, prakso, funkcijo in institucijo, ki jo »štejemo za bistveno metodo (politično tehniko) izvajanja zunanje politike« (Russett in Starr 1996, 245). Nemalokrat se pojem diplomacije uporablja kot sinonim za zunanjo politiko države. Diplomacija se tako enači z mednarodnimi odnosi države, njenimi zunanjimi odnosi in politiko ter interesi in cilji v mednarodnem okolju. Vendar pa, kot opozarja Benko (1997, 255), gre za netočno rabo pojma, saj je v sodobnih mednarodnih odnosih »diplomacija samo eno od sredstev zunanje politike oziroma eden od načinom komuniciranja med državami«.

Naloge diplomacije so »predstavljanje, poganjanje in opazovanje« (Benko 1997, 258) oziroma kot jih povzame Feltham (1970/1998, 3) po *Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih* (1961/1964): predstavljanje države, varovanje interesov države in njenih državljanov, pogajanja, zakonito zbiranje informacij ter promocija prijateljskih odnosov med državami in vzpostavljanje ekonomskih, kulturnih in znanstvenih odnosov.

Skupaj z *Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih*, predstavlja *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih* pomembno kodifikacijo na področju diplomatskega in konzularnega prava. Kodifikacija omenjenega prava je namreč uredila prakso diplomatske in konzularne dejavnosti, ki je nujna sestavina vsakega diplomatskega sistema.

Danes so oblike in naloge diplomacije zelo raznovrstne. Urejanje odnosov med državami poteka na bilateralni in multilateralni ravni, skozi javno in tajno diplomacijo, uradno in neuradno diplomacijo ipd. Zgodovinski, družbeni in tehnološki razvoj sta pripeljala do različnih oblik diplomacije, ki praktično posegajo na vsa področja življenja. Primer predstavljata ekonomska in kulturna diplomacija.

Kulturna diplomacija »prevzema vlogo izvajanja t.i. zunanje kulturne politike, pospeševanja mednarodnih kulturnih odnosov, medkulturnega dialoga, razumevanja in sodelovanja« (Plavšak Krajnc 2004, 13). Namen kulturne diplomacije lahko zelo dobro

razberemo iz zapisa o ameriški kulturni diplomaciji iz leta 1959, ko je Robert H. Thayer² zapisal: »cilj ameriške kulturne diplomacije je, med narodi celotnega sveta, ustvariti popolno razumevanje življenja in kulture v Združenih državah Amerike«.

Kulturna diplomacija je tako izmenjava idej in informacij z namenom obojestranskega razumevanja ter razvijanje spoštovanja in spoštovanje načina razmišljanja. Kot trdi Laqueur (v Schneider 2006, 193) kulturna diplomacija postaja vse pomembnejša, saj tradicionalni diplomaciji in vojaškim silam primanjkuje moči. Prav slednje je ugotovil že Morgenthau (1948/1995, 254), ki v svojem delu *Politika med narodi* ugotavlja, »da se zunanja politika ne izvaja več samo s tradicionalnimi orodji diplomacije in vojaške sile, ampak tudi z novim orožjem, propagando. Tako je borba za moč na mednarodni sceni ne le borba za prevlado, ampak borba za mnenja ljudi«.

Ekonomska in gospodarska diplomacija sta danes pred težko nalogo. »V času finančne krize, ko se različna gospodarstva vse bolj ozirajo za protekcionističnimi ukrepi, je naloga ekonomske in gospodarske diplomacije predvsem ta, da skuša ohranjati obstoječi sistem liberalizirane trgovine in primeren režim znotraj tega sistema, ki bo zagotavljal napredovanje razvitih gospodarstev in gospodarstev v razvoju« (Udovič 2009, 7). Ekonomska in gospodarska diplomacija je tako, po mnenju Udoviča (2007, 120), »skupek političnih in ekonomskih odločitev, ki določajo obnašanje države in podjetij do drugih subjektov mednarodnih ekonomskih odnosov«. Gre torej za prepletanje političnih in ekonomskih dejavnikov, ki tvorijo zunanje-ekonomske politike posamezne države v mednarodni skupnosti.

3.4.2 Ekonomska sredstva zunanje politike

»Z industrijsko revolucijo in njenimi posledicami so narasle potrebe posameznih, zlasti razvitejših družb, ki so na območju ekonomije terjale tako dobavo kot tudi uporabo novih surovinski in drugih virov« (Benko 1997, 262). S tem se je pokazala soodvisnost mednarodne skupnosti, ki pa je pokazala tudi na neenake možnosti vanjo zajetih

² Robert Helyer Thayer (1901-1984) je bil ameriški mornariški častnik, odvetnik in diplomat, ki je svojo diplomatsko pot začel kot veleposlanik ZDA v Franciji.

subjektov. Nekateri subjekti imajo tako dovolj virov za zadovoljevanje notranjih potreb, spet drugi pa se, zaradi pomanjkanja virov, zatekajo na zunanje trge.

Ironično pa je nesorazmerna medsebojna odvisnost vidna tudi v tem, da »nekatero države- to velja zlasti za države v razvoju- sicer razpolagajo s pomembnimi surovinskimi in mineralnimi viri, ki jih razvite industrijske države potrebujejo, so pa kljub temu nasproti slednjim v podrejenem položaju, ker po eni strani potrebujejo kapital in tehnologijo za izkoriščanje teh virov, po drugi strani pa imajo na voljo samo nekaj izvoznih predmetov, ki so izpostavljeni nihanju cen« (Benko 1997, 262).

Ekonomska sredstva zunanje politike so katerekoli politike, ekonomske zmogljivosti, tehnike in institucije, ki jih države ali skupine držav uporabljajo, da bi uresničile svoje cilje v zunanji politiki. Cilji zunanje politike tako niso nujno ekonomski, lahko so politični, vojaški, psihološki ipd. Ekonomska sredstva pa so tista, s katerimi država poskuša te cilje doseči. Med ekonomska sredstva zunanje politike tako štejemo uvajanje carin, kvot, davčne obremenitve, zapletenih administrativnih postopkov in druge tehnike omejitve uvoza blaga, bojkot blaga določene države, pogojevanje denarne pomoči ipd.

»Gospodarsko vojskovanje« (Benko 1997, 268) ima pomembno vlogo na bojišču zunanjih politik, predvsem za majhne in srednje velike države ter države v razvoju. Najpomembnejše pri ekonomskih sredstvih zunanje politike je, da zaradi vse intenzivnejšega povezovanja in soodvisnosti med državami, pridobivajo na pomenu, saj jih je lažje in hitreje uporabiti pri doseganju zunanjepolitičnih ciljev. So namreč »za razliko od političnih sredstev zunanje politike- diplomacije, usmerjena na širše področje in zadevajo vse pore družbenega življenja. Tako učinek ekonomskih sredstev občutijo vsi, ne le zunanjepolitični akterji« (Vukadinović v Udovič 2009, 44).

3.4.3 Vojaška orodja zunanje politike

»Vojaška sredstva oziroma sredstva prisile so najstarejša od obravnavanih sredstev zunanje politike« (Udovič 2009, 33). Prav ta sredstva so namreč oblikovala odnose med državami in skupina držav v zadnjih 2000 letih v Evropi. Države so se z vojaškimi sredstvi borile za moč in prevlado ter izvajale vojaški imperializem, s katerim so »želele

ohraniti svoje ozemlje, ga razširiti ali pa samo "igrati" politiko prestiža« (Morgenthau v Udovič 2009, 33).

Danes številni mednarodno-pravni dokumenti omejujejo uporabo vojaške sile ali celo grožnje z njo. Med njimi krovni dokument, *Ustanovna listina Združenih narodov* v 2. členu zapiše tudi: »Vsi člani naj se v svojih mednarodnih odnosih vzdržujejo grožnje s silo ali uporabe sile, ki bi bila naperjena proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katerekoli države, ali pa ki bi bila kako drugače nezdržljiva s cilji Združenih narodov«. Kljub temu so sredstva prisiljevanja v zunanjih politikah držav še vedno prisotna. Sredstva prisiljevanja imajo namreč »skrajnostni in najdaljnosežnejši namen, takrat ko skušamo z njimi doseči vojaško in politično zmago nad nasprotnikom, celo njegovo uničenje« (Benko 1997, 269).

Države imajo tako za primer nevarnosti praviloma pripravljene določene programe, »imenujemo jih lahko vojaška politika, politika državne varnosti ali vojaška strategija, ki so sestavni del zunanje politike« (Benko 1997, 269). Instrument za izvajanje omenjenega dela zunanje politike so oborožene sile, skupaj z vojaškimi zmogljivostmi neke države.

Oborožene sile imajo dvojno nalogo: podporo v diplomatskih akcijah neke države in element, s katerim se prikazuje njena moč ter kot neposredno sredstvo za aktivne vojaške operacije (v Benko 1997, 270).

Dejanska uporaba vojaške sile je v mednarodni skupnosti močno omejena, pa vendar ni enotno opredeljena ekonomska ali politična uporaba sile, prav tako obstajajo nejasnosti z definicijo agresije in grožnje s silo. Omenjene pojme namreč težko definiramo, saj se razlikujejo od primera do primera, prav to pa dopušča izvajanje pritiskov znotraj mednarodne skupnosti. Seveda je od države do države odvisno koliko in v kakšni meri uporablja sredstva prisiljevanja v svoji zunanji politiki. Brez dvoma so le ta doživela vrhunec v času hladne vojne med ZDA in Sovjetsko zvezo.

Po mnenju Rosenauja (v Russett in Starr 1996, 281) obstajajo »tri kritične razsežnosti«, ki so bistvenega pomena za zunanjo politiko države: velikost (majhna ali velika), gospodarski razvoj (razvita ali nerazvita) in značaj ("odprta" ali "zaprta"). Vse tri značilnosti so namreč pomembne tudi pri vojaški politiki, kot delu zunanje politike.

Dodamo lahko le še geopolitični položaj države (Benko 1997, 272). Omenjene značilnosti vplivajo na oblikovanje tako zunanje politike posameznih držav, kot tudi njihove vojaške politike. Oblikujejo namreč položaj in status države v mednarodni skupnosti in države, ki se počutijo ogrožene bodo pogosto uporabile vsa sredstva v boju za svoj obstoj.

Potrebno pa je poudariti, da sredstva prisile ne smemo vedno razumeti le negativno. Možnost je namreč tudi pozitivna uporaba vojaških sredstev. Vojaška ali obrambna pomoč, ki jo neka država ali institucija nudi drugi državi, je namreč lahko pozitivna raba sredstev prisile (v Russett in Star 1996, 255–256).

4 RAZVOJ ZUNANJE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Med evropskimi državami je bila pogosto prisotna določena mera sodelovanja, tako na ekonomskem področju s trgovinsko politiko, kot tudi na političnem področju, s sklepanjem zavezništov in varnostno-obrambnih paktov.

Skozi dolgo zgodovino so se oblikovala in razpadala različna zavezništva in države so razvijale in oblikovale zunanje politike, ki so se spreminjale skozi prostor in čas. V modernem času pa so z vedno večjo soodvisnostjo in pojavom globalizacije, zunanje politike držav začele postajati vedno bolj pomembne. Države so tako postajale odvisne druga od druge in s pravilnim zunanjepolitičnim delovanjem so lahko uresničevale svoje cilje in interese.

Mednarodno okolje je tisto, ki vpliva na oblikovanje in cilje zunanje politike posameznih držav in brez dvoma sta na oblikovanje zunanje politike evropskih držav vplivali svetovni vojni, ki sta se v veliki meri odvijali na njenih tleh.

Grozote in posledice 2. svetovne vojne ter zavedanje lastne ranljivosti, so države na evropski celini spodbudile k skupnemu delovanju. Čeprav so bile ideje o evropskem povezovanju prisotne že dolgo pred obema svetovnjima vojnama, je šele 2. svetovna vojna, ki je ponovila in preseгла dotedanje pojmovanje vojne svetovnih razsežnosti, evropske voditelje in diplomate prepričala v skupne cilje in interese, ki so bili predvsem v preprečevanju podobnih katastrof.

Ideje o povezovanju držav na evropski celini so prisotne že od srednjega veka, najpogostejši vzroki rojevanja teh idej pa so bile krvave vojne na celini in vdori drugih ljudstev v Evropo. Med najbolj znane mislece, politike, filozofe, verske predstavnike in druge, ki so predlagali takšno ali drugačno združevanje na evropski celini, sodijo: češki kralj Jurij Podjebradski, vojvoda de Sully, ki je leta 1641 spisal svoj *Veliki načrt*, William Penn in njegova »pobuda za mir zasnovana na pravičnosti« (Penn v Toplak 2003, 58) iz leta 1693, Abbé de Saint-Pierre, »eno ključnih del v razvoju evropske ideje« (Toplak 2003, 68) je Kantova razprava *K večnemu miru* iz leta 1795, grof Henri de Saint-Simon, ki prvi razmišlja o pomenu ekonomije in skupnih interesih, Giuseppe

Mazzini in njegova *Mlada Evropa*, Victor Hugo in *Združene države Evrope* leta 1891, Pierre Joseph Proudhon, grof Kalergi in *Panevropska unija* ter Aristide Briand.

Ne smemo pa pozabiti, da je bila suverenost držav takrat ena izmed najpomembnejših vrednot. Zato je bilo v povojni Evropi potrebno vzpostaviti vzdušje in javno mnenje naklonjeno povezovanju, potrebno je bilo zagotoviti legitimnost integracije in najti skupne interese.

S povezovanjem evropskih držav v skupnost, ki ji danes pravimo Evropska Unija, se je začela dolga pot oblikovanja skupnih politik, tudi zunanje-političnega delovanja skupnosti. Glede na to, da so države sprva vstopale v ekonomsko integracijo, se je šele s časom razvilo tudi politično sodelovanje med njimi. Le to je vodilo v oblikovanje mnogih politik, med njimi tudi skupno in enotno zunanje-politično delovanje skupnosti.

Čeprav se je skupna zunanja politika EU formalizirala šele s Pogodbo o Evropski uniji, ki je skupno zunanjo politiko uvrstila v drugi steber strukture Unije, skupnost do tedaj ni delovala izolirano od sveta. Vse večja ekonomska moč je Uniji prinesla tudi politično moč in veljavo v mednarodni skupnosti. Poleg tega so države članice izvajale svoje zunanje politike in do določene mere delovale po nekakšnih skupnih usmeritvah in predstavljale del EU v svetu.

Kot bomo videli v nadaljevanju, tudi na primeru trgovinske politike, so imele države že od same ustanovitve skupnosti izoblikovane politike proti tretjim državam, čeprav pa je bilo izvajanje teh politik prepuščeno državam članicam in se ni odvijalo na nadnacionalni ravni in znotraj institucij EU.

4.1 ZAČETEK POVEZOVANJA ZAHODNOEVROPSKIH DRŽAV

Ob koncu 2. svetovne vojne so se na evropskih tleh ustanovile organizacije, ki so s povezovanjem zahodnoevropskih držav poskušale zagotoviti stabilnost in medsebojno

odvisnost in tako preprečiti konflikte med njimi. Med njimi gre predvsem izpostaviti Organizacijo za evropsko gospodarsko sodelovanje³ in Svet Evrope⁴.

Prva izmed institucij, ki je članicam jamčila medsebojno in brezpogojno pomoč v primeru vojaškega napada je bila Organizacija bruseljskega sporazuma, ustanovljena leta 1948. »Čeprav je bila ustanovljena kot večnamenska organizacije za sodelovanje na političnem, gospodarskem, kulturnem in drugih področjih, se je delovanje Organizacije bruseljskega sporazuma zožilo predvsem na varnostnoobrambno področje« (Bebler 2007, 200). Organizacija bruseljskega sporazuma je vključevala države Beneluxa, ki so bile že pred tem povezane v trgovinsko in carinsko unij, ter Veliko Britanijo in Francijo. Organizacija se leta 1954 preimenuje v Zahodnoevropsko Unijo (ZEU) in z Pogodbo o EU pridobi pomembnejšo vlogo.

Pomembnost pojma varnosti in obrambe na evropskih tleh kaže tudi oblikovanje Organizacije severnoatlantske pogodbe leto dni kasneje. Severnoatlantska pogodba je pravna podlaga delovanja zveze NATO. »V zameno za vojaško pokroviteljsko ZDA in ameriški "jedrski dežnik" so se zahodnoevropske države obvezale, da se bodo povezale in vojaško okrepile za morebitni spopad z nasprotnim komunističnim blokom« (Bebler 2007, 52). Evropa je namreč z začetki hladne vojne postajala pomembno dvorišče, na katerem sta se srečevala vzhodni in zahodni blok in zveza med zahodnoevropskimi in severnoameriškim državam, predvsem ZDA, je predstavljala obojestransko korist.

Kot so se oblikovale institucije med zahodnoevropskimi državami, so povezovanju sledile tudi države vzhodnega bloka. Odgovor na Organizacijo za evropsko gospodarsko sodelovanje in zvezo NATO, je bila tako ustanovitev Sveta za vzajemno gospodarsko pomoč ter Varšavskega pakta. »Pokroviteljstvo nad Evropo sta si supersili "razdelili" tako, da so ZDA z Marshallovim načrtom obnove povojne Evrope, ki je zajel 16 držav, pridobile pomemben politični vpliv nad Zahodno Evropo in zahodnoevropski integracijski projekt, Sovjetska zveza pa je v Srednji in Vzhodni Evropi gradila "socialistični raj"« (Toplak 2003, 114).

Če sta se omenjeni organizaciji osredotočili na povezovanje z vidika varnosti in obrambe, pa se je Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) osredotočila na

³ angl. *Organisation for European Economic Cooperation*

⁴ angl. *Council of Europe*

gospodarsko povezovanje držav, sicer tudi z vidika varnosti, ki jo je zagotavljala medsebojna gospodarska odvisnost. »Ideja političnega sodelovanja je po drugi svetovni vojni obstajala vzporedno z idejo tesnejšega sodelovanja na gospodarskem področju« (Kajnič in Marn 2009, 360). Že v šestdesetih letih pa »so se pokazale objektivne potrebe in pripravljenost držav članic, da okrepijo svoje sodelovanje in udejstvovanje« (Bebler 2007, 202).

Prva zahodnoevropska gospodarsko-politična skupnost je začela delovati leta 1952, sestavljale pa so jo Francija, Združena republika Nemčija, Italija ter Nizozemska, Belgija in Luksemburg. Temeljna ideja skupnosti je bila v združitvi določenih panog gospodarstva (premogovništva in jeklarstva) in s tem podreditev le teh nadnacionalni oblasti, kar bi naredilo novo vojno med državami članicami nemogočo, tako z ekonomskega kot tudi političnega vidika.

Prvi poskus formalizacije tesnejšega varnostno-obrambnega sodelovanja je bila pobuda francoskega predsednika vlade Plevena⁵ leta 1952. Ustanovila naj bi se namreč Evropska obrambna skupnost⁶, ki je predvidela tudi nastanke Evropske politične skupnosti (v Kajnič in Marn 2009, 360). Vendar pa je prišlo do velikega nasprotovanja omenjenima institucijama, saj sta pomenili izgubo določene mere suverenosti držav. Največji nasprotni so bile Velika Britanija, Nemčija in Francija, katere nacionalni parlament je tudi zavrnil sporazum in za nekaj časa prekinil politično integracijo na evropskih tleh, »države članice takratne ESPJ pa so svoje napore usmerile v oblikovanje obeh skupnosti, ki sta nastali z Rimskima pogodbama⁷« (Kajnič in Marn 2009, 360).

4.2 EVROPSKO POLITIČNO SODELOVANJE

Kljub neuspehim poskusom formalne vzpostavitve političnega sodelovanja, pa so se države, konec leta 1969 na vrhu v Haagu, odločile za sodelovanje na "političnih

⁵ Rene Pleven (1901-1993) je bil dvakratni predsednik francoske vlade (1950-51, 1951-52).

⁶ Evropska obrambna skupnost naj bi združila del vojaških zmogljivosti Francije, Italije, Zahodne Nemčije in držav Beneluxa.

⁷ Leta 1957 sta se z Rimskima pogodbama ustanovili Evropska gospodarska skupnost in Evropska skupnost za atomsko energijo.

področjih". Z namenom zagovarjanja skupnih interesov, pogajanja v mednarodnih organizacijah, usklajevanja nacionalnih mnenj, interesov in ciljev in usmeritev ter usklajenega delovanja znotraj in zunaj entitete se je oblikovalo Evropsko politično sodelovanje (EPS)⁸, skozi katero se je znotraj Evropske skupnosti (ES)⁹ poskušalo »oblikovali skupno stališče o zadevah zunanje politike« (George in Bache 2001, 395).

Ideja EPS posega v suverenost držav oziroma posega »na področje "visoke politike", kjer je pričakovano, da bodo nacionalni interesi ovirali skupno delovanje« (Hoffmann v George in Bache 2001, 396). Zaradi tega so se voditelji držav odločili za delovanje »izven institucionalnih in formalnih okvirov Skupnosti, vendar kot mehanizem postopnega tesnejšega političnega sodelovanja v zadevah mednarodne politike s ciljem zblíževanja pogledov in stališč in izvedbe skupnih ukrepov« (Kajnič in Marn 2009, 360).

V okviru sistema EPS so se razvile naslednje oblike sodelovanja: redna posvetovanja državnih poglavarjev in predsednikov vlad, pet vsakoletnih srečanj ministrov za zunanje zadeve, redna posvetovanja državnih sekretarjev v okviru Političnega odbora EPS in še bolj pogosta posvetovanja stalnih predstavnikov (veleposlanikov) v Bruslju, do dvajset delovnih skupin na nižji diplomatski ravni ter sistem uradnih "dopisnikov" v ministrstvih za zunanje zadeve za sprotno medsebojno obveščanje (v Bebler 2007, 203).

Ker ni bilo nobene pravne podlage, sodelovanje med državami ni bilo obvezno in sklepi niso bili zavezujoči, pa vendar so države v EPS prepoznale pozitiven razvoj, kar je pripeljalo do nadaljnjega in poglobljenega razvoja političnega sodelovanja.

Če je bilo EPS v začetku vzpostavljeno kot vzporedni proces ekonomskim integracijam znotraj Evropskih skupnosti (v George in Bache 2001, 396), predvsem zaradi pritiskov Francije, pa sta postala procesa političnega in ekonomskega sodelovanja kmalu tesno povezana. K temu je pripomogel tudi evropsko-arabski vrh leta 1974, kjer so slednji vztrajali pri skupnem reševanju ekonomskih in političnih vprašanj. V okvir EPS je tako

⁸ angl. *European Political Cooperation*

⁹ Leta 1967 je s t.i. Spojitveno pogodbo (angl. *Merger Treaty*) prišlo do združitve organov treh dotodanjih skupnosti (Evropske skupnosti za premog in jeklo, Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo) in poenostavitve njihovega delovanja. »Dejansko so vse njihove dejavnosti prenesli na organe Evropske gospodarske skupnosti« (Bebler 2007, 81).

pristopila tudi Evropska komisija¹⁰, ki je postala vez med EPS in Svetom ministrov, prav tako pa so o dosežkih EPS začeli poročati na *Odboru za politične zadeve* znotraj Evropskega parlamenta¹¹ in kasneje na plenarnih zasedanjih EP. EPS je sedaj vključevalo vse pomembne institucije Skupnosti in tudi samo postalo pomembna neformalna institucija znotraj evropskih integracij.

Velik napredek vključevanja v skupno evropsko politiko je EPS prinesla formalno-pravna podlaga v Enotnem evropskem aktu¹², sprejetem leta 1986. Čeprav Enotni evropski akt ni prinesel večjih sprememb v naravi dela EPS ali njegovih metodah, pa je pomembno formalizirala zunanje-politično sodelovanje med državami članicami, ki se je z razvojem integracije le še stopnjevalo.

Med pomembnejšimi dokumenti, ki opredeljujejo vlogo Evropskih skupnosti v mednarodnem okolju pred letom 1992, je Deklaracija z Rodosa, podpisana leta 1988. Le ta namreč predstavlja politično sodelovanje dveh desetletji, skozi kateri so države, preko uspehov in padcev, »spoznale svoja stališča, odkrivale skupne interese in zbližale poglede na vlogo skupnosti v mednarodnih odnosih« (Kajnc in Marn 2009, 361). Deklaracija vsebuje zunanje-politične tematike in dejavnosti takratne Skupnosti dvanajstih držav, ki so si zastavile cilje o aktivni vlogi v ohranjanju mednarodnega miru in varnosti, reševanju regionalnih sporov, sodelovanju s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami, krepitvi vezi (predvsem gospodarskih) med evropskim Zahodom in Vzhodom ter promocijo vrednot in načel, ki so skupne državam članicam.

EPS tako predstavlja prvo politično sodelovanje med državami novonastale skupnosti na evropskih tleh. Države so namreč do tedaj vodile samostojne politike, z vzpostavitvijo političnega sodelovanja pa so najprej razvile medsebojno sodelovanje, ki pa je s časom preraslo tudi v skupno sodelovanje na področju zunanje politike. Različne interese in cilje ter različna pojmovanja odnosov v mednarodni skupnosti, so tako poskušale poenotiti in nastopati enotno, kar jim je zagotavljajo tudi večjo moč za pogajalsko mizo in tako večje možnosti uspeha.

¹⁰ V nadaljevanju tudi EK ali Komisija.

¹¹ V nadaljevanju tudi EP ali Parlament.

¹² angl. *Single European Act*

4.3 SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA EU

Deklaracija z Rodosa je nakazovala pomembne poteze prihodnje Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), »tako z vidika zastavljenih ciljev (demokracija in spoštovanje človekovih pravic), dometa (posebna osredotočenost na Evropo kot kontinent) kot v smislu strategije (delovanje v smislu OZN oziroma na načelu multilateralnosti) in uporabe sredstev (diplomacija, gospodarska sredstva in mirovne operacije)« (Kajnc in Marn 2009, 361).

Konec Hladne vojne in neuspešnost »konsenzualne zunanje politike EU« (Toplak 2003, 123), ki se je pokazala ob posredovanju v zalivski vojni in vojni med nekdanjimi jugoslovanskimi republikami, sta pripeljala do sprejetja Pogodbe o Evropski uniji (PEU)¹³, ki je zasnovana na treh stebrih¹⁴, med katerimi drugi predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko. Države članice so se tako že v uvodu PEU obvezale, da »izvajajo skupno zunanjo in varnostno politiko, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki bi lahko privedla do skupne obrambe, in tako krepijo evropsko identiteto in neodvisnost, zato da bi pospeševali mir, varnost in napredek v Evropi in po svetu.«

Ob sprejemanju nove ureditve je pomembno vlogo odigral tudi takratni predsednik EK Jacques Delors¹⁵, ki je države članice, predvsem Veliko Britanijo, prepričal v pomembnost ustanovitve drugega in tretjega stebra. Le ta temeljita na medvladnem sodelovanju, saj so zunanja politika, obramba, pravosodje in notranje zadeve pomembni

¹³ S Pogodbo o Evropski uniji, imenovano tudi Maastrichtska pogodba (1992/1993), je bilo poleg pomembne tristrane strukture, uvedeno tudi državljanstvo EU, okrepile so se pristojnosti EP, določile zasnove Gospodarske in denarne unije, ustanovil se je Kohezijski sklad EU, razširile pristojnosti na področju izobraževanja, kulture, varovanja okolja, industrijske politike in razvoja (v Bebler 2007, 114–115).

¹⁴ Prvi steber predstavljajo Evropske skupnosti (EGS, ESPJ in Euratom), drugi steber zunanjo in varnostno politiko in tretji steber skupno pravosodno in notranjo politiko.

¹⁵ Jacques L. J. Delors je bil dvakratni predsednik EK (1985-1995). »Njegovo predsedovanje so zaznamovali največji premiki v zgodovini integracije- sprejetje EEA, uvedba Ekonomske in monetarne unije, odločitev o skupni valuti, pogodba o ustanovitvi EU, sklepi o krepitvi globalne politične vloge integracije, o uvedbi SZVP EU, o ustanovitvi Evropskega gospodarskega prostora, o odpiranju EU proti mladim vzhodnoevropskim demokracijam itn.« (Bebler 2007, 144–145).

elementi državne suverenosti, ki se jim države le težko odrečejo. Prav tako pa je bil s strani nekaterih držav prisoten strah pred ogrožanjem zaveznitva z zvezo NATO. Kljub vsemu pa je odločitev držav članic s SZVP dala EU »identiteto v svetovni politiki in obvezala članice, da podpirajo in tvorno soustvarjajo njeno svetovno politično vlogo« (Bebler 2007, 206). Poleg tega je vzpostavitev SZVP obudila tudi pozabljeno Zahodnoevropsko unijo, ki je postala zadolžena za vodenje varnostno-obrambne politike integracije in vezni člen med slednjo in zvezo NATO.

Naslednji pomemben korak v sklopu drugega stebra je prišel z Amsterdamsko pogodbo (1997/1999) in vzpostavitvijo institucije Visokega predstavnika EU za skupno zunanjo in varnostno politiko ter Enote za načrtovanje politik. SZVP EU je z Visokim predstavnikom tako dobila ime in obraz, njegove naloge pa so obsegale predstavljanje EU na mednarodnem prizorišču ter predsedovanje Svetu zunanjih ministrov.

Pogodba o Evropski uniji, Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice (2001/2003) predstavljajo pomemben mejnik v razvoju zunanjepolitičnega delovanja EU. Čeprav se osredotočajo na SZVP, pripomorejo k zavedanju o pomembnosti formalizacije in enotnosti zunanje politike Unije ter delovanju na mednarodnem prizorišču.

Skozi proces politične integracije Unije so se različne zunanje politike razvijale ločeno in z različnimi hitrostmi. Različne deklaracije in dokumenti so usmerjali delovanje institucij Unije in držav članic na zunanjepolitičnem področju in tako poskušali zagotoviti učinkovito delovanje skupnosti na mednarodnem prizorišču.

Z vse tesnejšim povezovanjem in soodvisnostjo mednarodne skupnosti se število zunanjepolitičnih tematik in zunanje delovanje Unije le še povečuje. SZVP je združila določena področja zunanjega delovanja Unije, ostala področja delovanja pa so se še naprej razvijala samostojno. Nekatera z zadostno pozornostjo političnih akterjev in evropske javnosti, spet druga brez te podpore. Nekoliko v ozadju so namreč ostale zunanjepolitične teme, kot je npr. razvojna in humanitarna pomoč. Razlog za to je brez dvoma v slabem poznavanju EU in njenega delovanja ter na drugi strani v razdrobljenosti delovanja različnih zunanjih politik med evropskimi institucijami. EU namreč deluje na številnih zunanjepolitičnih področjih in prispeva velik delež k reševanju številnih mednarodnih težav, še vedno pa so dosežki daleč od zastavljenih ciljev.

EU je tako delovala na različnih področjih, pa vendar s skupnimi cilji, interesi in prizadevanji. Sodelovala je z mednarodno skupnostjo, posameznimi regijami in državami, kljub vsemu pa njeno delovanje ni bilo vedno enotno in uspešno.

Prav zaradi tega želijo avtorji Lizbonske pogodbe z ustanovitvijo novih institucij na področju zunanjega delovanja Unije vzpostaviti okolje, kjer bi se usklajevale različne zunanjepolitične tematike, kar bi prispevalo k boljšemu izvajanju omenjenih politik in Uniji prineslo močnejši in pomembnejši položaj v mednarodni skupnosti.

5 ZUNANJEPOLITIČNO DELOVANJE EVROPSKE UNIJE

V odnosih s preostalim svetom Unija podpira in spodbuja svoje vrednote in interese ter prispeva k zaščiti svojih državljanov. Prispeva k miru, varnosti, trajnostnemu razvoju Zemlje, solidarnosti in medsebojnemu spoštovanju med narodi, prosti in pravični trgovini, odpravi revščine in varstvu človekovih pravic, predvsem pravic otrok, kakor tudi k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, zlasti k spoštovanju načel Ustanovne listine Združenih narodov (3 člen Lizbonske pogodbe, prejšnji člen 2 PEU).

Zaradi vse tesnejše povezanosti mednarodne skupnosti in akterjev znotraj nje postaja delovanje EU na področju zunanjih politik vse bolj pomembno. EU je s svojimi državami članicami pomemben subjekt mednarodne skupnosti tako na področju mednarodne trgovine, sosedske politike, vojaške intervencije in kriznega odzivanja kot tudi razvojne, humanitarne in intervencijske pomoči ter promocije demokracije in človekovih pravic.

Področja, na katera posega zunanje delovanje Unije je vedno več. Zgoraj omenjene tako dopolnjuje sodelovanje z različnimi mednarodnimi organizacijami in nevladnimi akterji, širjenje Unije, boj proti terorizmu, boj proti lakoti in revščini, ekološka politika ter mnoge druge.

Zunanjepolitično delovanje EU predstavlja zelo širok spekter aktivnosti Unije, ki se zaveda svoje vloge v mednarodni skupnosti ter pomembnosti učinkovitosti svojih zunanjih politik. Zunanje delovanje tako združuje vse delovanje in sodelovanje EU s tretjimi državami, regijami in organizacijami, tako tistimi v njeni neposredni bližini, kot tistimi na drugem koncu planeta. Zunanjepolitično delovanje Unije sega na različna področja in se izvaja preko različnih institucij Unije in preko posameznih držav članic.

Lizbonska pogodba delovanje EU na mednarodni ravni opredeljuje v svojem petem delu, pod poglavjem *Zunanje delovanje Unije*. Delovanje EU opredeli v členu 205 (prejšnji člen 21 PEU), v katerem lahko razberemo vrednote zunanjega delovanja Unije:

Unijo pri njenem delovanju na mednarodni ravni vodijo načela, ki so bila podlaga njenega nastanka, razvoja in širitve in ki jih želi s svojim delovanjem

tudi spodbujati v svetu: demokracija, pravna država, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava.

V členih 206 do 222 nato avtorji Lizbonske pogodbe opredeljujejo skupno trgovinsko politiko, sodelovanje s tretjimi državami in humanitarno pomoč, omejevalne ukrepe gospodarskih in finančnih odnosov s tretjimi državami, sklepanje mednarodnih sporazumov, odnose z mednarodnimi organizacijami, tretjimi državami in delegacijami Unije ter solidarnostno klavzulo, novost, ki jo uvede Lizbonska pogodba. Solidarnostna klavzula predstavlja pomoč med državami članicami v primeru terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek.

V nadaljevanju bom podrobno predstavila nekatere izmed področji zunanjega delovanja EU, pri tem pa bom sledila razvoju posameznih področji in spremembam zapisanim v Lizbonski pogodbi. Kot sem že zapisala v metodološkem uvodu k diplomskemu delu, se bom osredotočila na zunanjo trgovino, razvojno sodelovanje, humanitarno pomoč in intervencijsko pomoč ter predpristopno pomoč in Skupno zunanjo in varnostno politiko, kot eno izmed prepoznavnejših zunanjepolitičnih področji delovanja EU.

5.1 ZUNANJA TRGOVINA IN RAZVOJNO SODELOVANJE

5.1.1 Zunanja trgovina

»Zunanja trgovinska politika EU vključuje skoraj eno petino svetovne trgovine« (El-Agraa 2007, 473) in je tako največja svetovna trgovinska sila. Prosta trgovina med državami članice EU je bila temelj ustanovitve skupnosti in je pomembno vplivala tudi na oblikovanje drugih skupnih politik.

Danes skupna trgovinska politika ne uravnava le delovanja med državami članicami, temveč je tudi pomemben element zunanjepolitičnega delovanja EU. »Umik ovir za prosto trgovino znotraj EU je pomembno prispeval k njeni blaginji in okrepil njeno zavzemanje za liberalizacijo svetovne trgovine. Ko so države članice EU odpravile

tarife pri medsebojnem trgovanju, so obenem poenotile svoje tarife za blago, uvoženo iz držav zunaj EU« (Evropska unija 2010a). Začetki skupne trgovinske politike so tako vezani na »ustanovitev carinske unije, ki poleg ukinitve carin med državami članicami zahteva tudi usklajevanje trgovinske politike do tretjih držav« (Jaklič 2009, 445).

Češka, Luksemburg in Slovaška znotraj EU opravijo 80% svoje celotne trgovine, najmanj pa so na domače trge vezane Velika Britanija, Italija in Grčija, saj jih dostop do morja in zgodovinske vezi tradicionalno bolj povezujejo z drugimi kontinenti (v Jaklič 2009, 443). Čeprav »prav vse države članice EU opravijo večino trgovinske menjave med članicami integracije« (Jaklič 2009, 443), beleži zunanja trgovina Unije zelo hitro rast, kar je slednji zagotovilo dominanten položaj v svetovnem gospodarstvu.

Mreža trgovinskih partneric EU je izjemno razvejana, pa vendar so med najpomembnejšimi izvoznici ZDA, Švica, Rusija, Kitajska, Turčija in Japonska; med najpomembnejšimi dobavitelji pa je poleg Kitajske, ZDA, Rusije, Japonske in Švice tudi Norveška.

El-Agraa (2007, 473) navaja značilnosti zunanjetrговinske politike EU. Trgovinska politika EU je bila prvotno usmerjena v odpravo carin in drugih mejnih omejitev za pretok blaga med državami članicami skupnosti, danes pa je obseg trgovinske politike veliko bolj raznolik. Zajema tako tudi trgovino storitev, intelektualno lastnino, tehnične standarde in pravila, delovne standarde in okoljske politike. Poleg tega je zunanja trgovina EU mešanica dejavnikov trgovine, političnih strategij ter zunanjepolitičnih ciljev Unije. Ob vsem tem pa ne smemo pozabiti, da zunanja trgovina EU deluje pod okriljem in pravili Svetovne trgovinske organizacije¹⁶.

Jaklič (2009, 446) trgovinske sporazume razvrsti v štiri skupine: prostotrgovinski sporazumi (EGP¹⁷, ki enotni trg EU razširja na Islandijo, Norveško in Liechtenstein), sporazumi o partnerstvu in sodelovanju (npr. z Rusko federacijo), neregulirani

¹⁶ Svetovna trgovinska organizacija (angl. *World Trade Organization WTO*) je bila ustanovljena leta 1955. Prvotni Splošni sporazum o carinah in trgovini (angl. *General Agreement on Tariffs and Trade*) se je ukvarjal z blagovno trgovino, danes pa WTO deluje na vseh področjih trgovine, vzpostavlja pravila trgovanja in rešuje spore povezane z njimi.

¹⁷ Evropski gospodarski prostor (angl. *European Economic Area EEA*)

pogodbeni sporazumi (sporazumi z državami AKP¹⁸ – Sporazum iz Cotonouja, ki je nasledil Loméjsko konvencijo, sporazumi z državami Zahodnega Balkana) in neregipročni avtonomni preferencialni sporazumi, kot je GSP¹⁹ (splošni in super GSP, ugodnosti za uvoz iz držav v razvoju).

»EU, ki je največji svetovni izvoznik, je močno odvisna od mednarodne trgovine in zato je njen osnovni interes, da je mednarodna trgovina odprta oziroma liberalna ... Komisija in Evropski svet sta večkrat izjavila, da skupnost nima namena postati trdnjava Evropa, česar so se bali nekateri njeni trgovinski partnerji« (Bobek in Živko 2002, 21).

Kljub prizadevanju EU za liberalizacijo svetovnih gospodarskih trgov, pa nekateri avtorji trdijo, da je "odprto gospodarstvo" nedosegljiv cilj. Države EU namreč izvajajo močno obrambno politiko proti uvozu nekaterih dobrin. »Tudi po najbolj optimističnem scenariju bo namreč preteklo še kar nekaj časa preden bosta lahko, brez večjih omejitev in ovir, svoje kmetijske izdelke na evropskem trgu prodajali Avstralija in Nova Zelandija ali Indija svoje tekstilne izdelke« (El-Agraa 2007, 491).

Tako mnogi ravno v trgovinski politiki EU »vidijo oviro za hitrejšo liberalizacijo svetovne trgovine« (Brulhart in Matthews v Jaklič 2009, 446–447). Kljub podpori, ki jo Unija izraža prosti menjavi in transparentni ter stabilni svetovni trgovini, je njeno delovanje mnogokrat oddaljeno od zapisanih in objavljenih ciljev. Posebej kritične do skupnosti so »manj razvite države, ki jim EU omejuje izvoz izdelkov, v katerih so najkonkurenčnejše. V svetovni in evropski trgovini sicer ti izdelki predstavljajo majhen delež, pomembni pa so za ravnotežje in razvoj trgovine manj razvitih držav« (Jaklič 2009, 447). Napore za vzpodbujanje nadaljnje liberalizacije znotraj vse bolj multipolarne WTO, je z gospodarsko krizo zamenjala heterogenost članic in raznolikost interesov do nečlanic ter rastoč nacionalizem (v Jaklič 2009, 448). Kljub temu pa se EU zaveda, da lahko svoje zunanjetrgovinske cilje uresničuje le z vzporednim razvojem ostalih gospodarstev sveta ter pospeševanjem harmonične trgovine in razvoja.

Prihodnost evropskega gospodarstva, katerega cilj je, da postane najkonkurenčnejše gospodarstvo na svetu, je odvisna od zmožnosti vzpostavljanja odprtih trgov in izvoznega povpraševanja. »Za doseganje konkurenčnosti v svetovnem gospodarstvu je

¹⁸ države Afrike, Karibov in Pacifika

¹⁹ *general system of preferences* (splošni sistem preferencialov)

potreben predvsem dostopa do novih trgov, »kjer bodo evropski inovatorji, investitorji in podjetniki lahko trgovali« (Jaklič 2009, 443).

5.1.2 »Aid for Trade«

Zunanjetrgovinska politika EU je tesno povezana z razvojno politiko EU. Čeprav velika večina trgovanja Unije poteka z državami podobnega razvoja oziroma podobnega dohodkovnega razreda (v El-Agraa 2007, 474), se EU zavzema za liberalizacijo svetovne trgovine, zmanjšanje dajatev in odstranitev ovir za nadaljnji razvoj svetovne trgovine.

»Evropska unija je v okviru svojega splošnega sistema preferencialov (GSP) za večino uvoženih izdelkov iz držav v razvoju odobrila dajatev prost dostop do svojega trga ali dostop po znižanih stopnjah. Blago iz 49 najrevnejših držav sveta, razen orožja, pa je oprostila uvoznih dajatev v EU« (Evropska unija 2010a). Pobuda EU *"Everything but Arms"*²⁰ iz leta 2001 odpravlja carine in kvote za vse izdelke (z izjemo orožja), ki prihajajo iz najmanj razvitih držav na svetu. Evropska unija je tako postala prva med razvitimi deli sveta, ki je odprla svoj trg in s tem pomagala manj razvitemu delu sveta.

Sodelovanje EU z državami v razvoju je del skupnosti že od njenega nastanka; ob podpisu Rimske pogodbe leta 1957 je bila namreč večina danes neodvisnih držav še vedno pod oblastjo kolonialnih velesil. V pogodbo so bila tako vključena določila, ki so kolonijam omogočala privilegiran dostop na trg kolonialne sile in s tem tudi na trge drugih držav članic.

V 110 členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti je tako zapisano: »Z medsebojno vzpostavitvijo carinske unije nameravajo države članice v skupnem interesu prispevati k usklajenemu razvoju svetovne trgovine, postopnemu odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini in zmanjševanju carinskih ovir«.

Ker pa se je večina čezmorskih ozemlji kmalu osamosvojila, je bilo potrebno preoblikovati obstoječe odnose v partnerstva s suverenimi državami in tako formalni

²⁰ *"Vse razen orožja"*

začetki sodelovanja z državami v razvoju segajo v začetek 60. let, ko je bila podpisana Konvencija iz Yaoudéja (1963/1964). »Konvencija je bila sklenjena med takratnimi šestimi državami članicami Skupnosti ter Združenjem 17 afriških držav in Madagaskarja (*AASM – Association of African and Malagasy States*). Konvenciji Yaoudé I. in njena naslednica Yaoudé II (1969/1971) sta afriškim državam podpisnicam zagotovili številne trgovinske privilegije pri dostopanju na trg Skupnosti ter razvojno finančno pomoč« (Piening v Bertoncele 2009, 372).

S širitvijo skupnosti in osamosvajanjem "tretjega sveta", se je povečevalo tudi število bivših kolonij in kmalu se je pokazala potreba po razširitvi sporazuma na več držav v razvoju. Tako je bila, z 46 državami AKP, podpisana prva izmed štirih konvencij iz Lomé (1975/1976).

Kot navajata Marsh in Mackenstein (v Bertoncele 2009, 372) lahko štejemo omenjene konvencije za začetek razvojne politike EU, čeprav je slednja pravno podlago dobila šele v PEU. Konvencije namreč niso temeljile le na trgovinskem sodelovanju ter finančni in tehnični pomoči, temveč so tudi opustile zahteve po recipročnosti preferenčnih sporazumov, »s tem države AKP v zameno za preferenčni dostop do trgov držav članic niso bile več dolžne zagotavljati preferenčnega dostopa za izdelke Skupnosti na svojem trgu« (Bertoncele 2009, 372). Najpomembnejša novost, ki jo je uvedla nova konvencija pa je bil sistem za stabilizacijo izvoznih dohodkov *Stabex*, ki je zagotavljal finančno podporo državam, »ki so se zaradi nihanja svetovnih tržnih cen nekaterih kmetijskih proizvodov (npr. kave in bombaža) soočale z nestabilnostjo dohodkov iz izvoza« (Bertoncele 2009, 373).

Skozi naslednje Loméjske konvencije se je povečevalo število vključenih držav, ki jih je danes že 78. Do večje vsebinske spremembe pa je prišlo šele z zadnjo konvencijo (1989/1991), saj je bila dotedanji ekonomski dimenziji sodelovanja dodana tudi politična komponenta. »Konvencija Lomé IV je postala prvi razvojni dogovor, ki je kot "temeljni" del sodelovanja vključeval tudi klavzulo o človekovih pravicah« (Bertoncele 2009, 373). Tako sta spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih vrednot postala dejavnika pogojevanja razvojne pomoči.

Po zadnji konvenciji iz Lomé, ko ni bilo vidnih rezultatov in razvojno sodelovanje ni prinašalo zelene blaginje državam v razvoju in so se spremenili tudi pogoji trgovanja na

svetovnem trgu, je bil podpisan Sporazum iz Cotonouja (2000/2003). Pravila Svetovne trgovinske organizacije so namreč prepovedovala diskriminacijo med članicami te organizacije, zato je bilo potrebno neregipročne trgovinske sporazume zamenjati z novim dokumentom, ki je prinesel pomembne spremembe in ambiciozne cilje. Sporazum iz Cotonouja tako temelji na treh stebrih, ki jih sestavljajo razvojno sodelovanje, ekonomsko in trgovinsko sodelovanje ter politična dimenzija. Sporazum iz Cotonouja vključuje dejavnosti Evropskega razvojnega sklada, politični dialog in načela ter pogojevanje in podporo določenim političnim področjem. Skozi enakopravnost in dialog je glavni cilj partnerstva »zmanjšanje in postopno izkoreninjenje revščine, upoštevajoč cilje trajnostnega razvoja, ter postopna integracija držav AKP v svetovno gospodarstvo« (Bertoncel 2009, 373).

Vzporedno s Sporazumom iz Cotonouja, pa je EU začela pomembno pot tudi znotraj okvirov Svetovne trgovinske organizacije s t.i. *Doha razvojno agendo*²¹. Konec leta 2001 se je tako oblikovala agenda, ki je razširila področja trgovinskih politik in se osredotočila na potrebe držav v razvoju in njihove specifične. Skozi reformo kmetijskega sektorja, olajšanim dostopom do svetovnih trgov ter z zagotovitvijo, da bo liberalizacija svetovne trgovine upoštevala trajnosti razvoj v državah v razvoju, se je tudi EU intenzivno vključila v razvojno agendo in postavila svoje prioritete, ki se nanašajo predvsem na reformo kmetijskega sektorja in industrije, kjer izpostavlja predvsem pomembnost dejstva, da začno države v razvoju trgovati tudi med seboj. EU pomembno izpostavlja tudi razvoj storitvenega sektorja in dodatno pomoč najrevnejšim državam.

Ob tem je pomembno poudariti, da dokument poudarja varovanje in spoštovanje kulturne raznolikosti držav v razvoju, saj lahko le slednje pripelje do uspešnega razvoja gospodarstev. Bilo bi namreč neodgovorno in neuspešno, če bi se v popolnoma drugo kulturno okolje vsiljevali vzorci evropskega razvoja trgovine in gospodarstva. Kljub temu, da dogovor iz Dohe ni prinesel zelenega učinka in je njegova prihodnost zelo

²¹ Države članice WTO so novembra v Dohi (Katar) z ministrsko konferenco sprožile nov krog pogajanj o večji liberalizaciji svetovne trgovine, imenovan *Doha Development Round*. Prvotni rok za zaključek pogajanj je bil 1. januar 2005, vendar le ta ni bil nikoli dosežen, saj so bila pogajanja večkrat prekinjena, nazadnje julija 2008, prizadevanja za njihov ponovni zagon in uspešen zaključek pa še vedno potekajo. Pogajanja se osredotočajo na šest glavnih področji, med katerimi je kmetijsko, tržni dostop za nekmetijske izdelke in storitve in področje olajšav pri trgovanju.

negotova, pa poznavalci trdijo »da trenutno ni močnejša instrumenta, ki bi pripomogel k globalnemu okrevanju gospodarstva v državah v razvoju« (Catherine Ashton 2009).

Kljub številnih neuspehom se Unija zaveda, da je poleg razvojne pomoči vključenost v tokove svetovnega gospodarstva ključna za uspešen razvoj držav "tretjega sveta". Tako je danes s 78 državami AKP razvila novo trgovinsko in razvojno strategijo z namenom, da jih vključi v svetovno gospodarstvo. Poleg tega je z Južno Afriko sklenila trgovinski sporazum, ki bo vzpostavil prosto trgovino, o prosti trgovini pa se pogaja tudi s šestimi članicami Sveta za sodelovanje v Zalivu²²- Bahrajnom, Kuvajtom, Omanom, Katarjem, Saudovo Arabijo in Združenimi arabskimi emirati. Svet za sodelovanje v Zalivu ima namreč poleg pomembne politične vloge, tudi vodilno vlogo na svetovnem energetskem trgu. »Ker globalizacija razvija in prinaša svet bližje skupaj, sta EU in GCC sosedi, ki delita skupne vrednote in ideale. Prav tako razumeta potrebo po tesnejšem sodelovanju, ki bo prispevalo h gospodarskem razvoju, blaginji, miru in varnosti« (de Benito in drugi 2010).

Vse pomembnejše in najtrdnejše medregionalne odnose predstavljajo odnosi med Unijo in Latinsko Ameriko ter Karibi. »Povezujejo ju zgodovinske kolonialne vezi, Velika Britanija, Nizozemska in Francija pa imajo še danes ozemlja na območju srednje in južne Amerike« (Šalej 2009, 264). EU je na tem delu sveta največja tuja investitorica, največja donatorica razvojne pomoči in najpomembnejša trgovska partnerica, pri čemer med najpomembnejše investitorice spadajo prav države omenjene zgoraj.

EU je sklenila partnerska sporazuma z Mehiko (1997) in Čilom (2002), ki »zajemata prostotrgovinski sporazum, razvojno sodelovanje in politični dialog ter tako predstavljata najvišjo stopnjo sodelovanja med EU in državami LAK« (Šalej 2009, 265). EU si prizadeva doseči sporazum o liberalizaciji trgovine tudi z državami Mercosur- Argentino, Brazilijo, Paragvajem in Urugvajem. Politični dialog, predpogoj za trgovinska pogajanja, se je odprl prav v času slovenskega predsedovanja EU 2008.

²² Svet za sodelovanje v Zalivu (angl. *Gulf Cooperation Council GCC*) je bil ustanovljen leta 1981 in s promocijo varnosti in stabilnosti, predstavlja pomembno organizacijo Srednjega Vzhoda. Ne le z osrednjo vlogo na svetovnem energetskem trgu, regionalno liberalizacijo gospodarstva in čezmejnih investicij, temveč tudi kot element stabilnosti v regiji.

EK skozi svoja predstavništva v državah LAK spremlja tako odnose s posameznimi državami, kot tudi politične in gospodarske odnose v regiji. »Razumeti vso kompleksnost in spremenljivost političnih sistemov v LAK ter najti skupen jezik v strateškem partnerstvu med obema regijama ni lahka naloga. Je pa toliko pomembnejša, saj odnose med EU in LAK ne motivira zgolj gospodarsko sodelovanje, ampak tudi politične teme, kamor se vse višje na dnevnem redu uvršča tudi migracijsko vprašanje« (Šalej 2009, 266).

Prav gospodarsko sodelovanje in soodvisnost sta bili prva dejavnika povezovanja držav povojne Evrope, z namenom preprečiti nadaljnje konflikte. Danes lahko vidimo, da pomembnost teh dveh dejavnikov Unija še vedno vključuje v svoje zunanjepolitično delovanje, zaveda se namreč dejstva, da med državami različnih regij obstajajo manjše možnosti konfliktov, če le te gospodarsko sodelujejo in razvijajo prijateljske odnose.

Poleg tega se Unija zaveda, da sama razvojna pomoč državam ni dovolj, temveč da je potrebno spodbuditi delovanje njihovega gospodarstva in trgovine ter tako dolgoročno poskrbeti za razvoj države.

5.1.3 Razvojno sodelovanje

Politika razvojnega sodelovanja EU je delovanje skupnosti in njenih držav članic na področju pospeševanja trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja držav v razvoju, spodbujanje njihovega skladnega in postopnega vključevanja v svetovno gospodarstvo ter boj proti svetovni revščini. »Razvojna prizadevanja, ki predstavljajo enega pomembnejših stebrov zunanje politike EU, se kažejo predvsem kot donacije sredstev ali dobrin, izvajanje razvojnih projektov in finančna posojila državam v razvoju« (Pliberšek in Bučar 2009, 334).

Tako EU in njene države članice zagotovijo več kot polovico vse svetovne razvojne pomoči. EU namreč želi z razvojno politiko ljudem v državah tretjega sveta omogočiti nadzor nad lastnim razvojem, kar pomeni, da poskuša odpraviti vzroke njihove ranljivosti, kot so pomanjkanje hrane in čiste vode in jim zagotoviti izobraževanje, zdravje, zaposlovanje, socialne storitve, infrastrukturo in zdravo okolje, izkoreninjenje

bolezni in dostop do poceni zdravil za zdravljenje hudih bolezni, kot je okužba z aidsom.

»EU spodbuja strategije za samopomoč in odpravo revščine, ki državam v razvoju pomagajo utrditi demokracijo, razširiti socialne programe, okrepiti institucionalni okvir, povečati zmogljivosti zasebnega in javnega sektorja ter uveljaviti spoštovanje človekovih pravic, tudi enakosti med spoloma« (Evropska unija 2010b).

Evropska razvojna politika se oblikuje in izvaja na ravneh več generalnih direktorats Evropske komisije, za oblikovanje smernic pa sta pristojna Generalni direktorat za razvojno sodelovanje in odnose z državami AKP ter za vse druge regije Generalni direktorat za zunanje odnose. Izvajanje razvojnih programov in nadzor nad upoštevanjem temeljnih smernic razvojne pomoči spadata med pristojnosti Generalnega direktorata za programe zunanjega sodelovanja (Pliberšek in Bučar 2009, 334).

Čeprav smo omenili že vrsto sporazumov, ki opredeljujejo sodelovanje EU z državami v razvoju, predstavlja *Evropsko soglasje o razvoju* pomemben vsebinski mejnik na področju razvojne politike EU, »saj prvič v petdesetih letih sodelovanja pri razvoju določa okvir skupnih ciljev, vrednot in načel, v katerem bo morala EU in vsaka od njenih 27 držav članic z medsebojnim dopolnjevanjem izvajati svojo razvojno politiko« (Evropska unija 2005).

Dokument opredeljuje temeljna načela in prednostne naloge razvojne pomoči in tako pomembno prispeva k ciljema usklajenosti in učinkovitosti na področju zunanjepolitične dejavnosti EU. Nastal je v okviru razvojnih ciljev tisočletja²³, k uresničevanju katerih strmi tudi EU. Z *Evropskim soglasjem o razvoju* se je skupnost leta 2005 obvezala k povečanju obsega financiranja, kakovosti in učinkovitosti razvojne pomoči. EU se je tako zavezala, da »državam v razvoju pomaga izpolniti razvojne cilje

²³ Razvojni cilji tisočletja (angl. *Millennium Development Goals*) predstavljajo osem mednarodno sprejetih razvojnih ciljev, med katerimi so izkorenitev skrajne revščine in lakote, doseči raven splošne izobrazbe, pospeševati enakost med spoloma, zmanjšati umrljivost novorojenčkov in izboljšati zdravje mater, boj proti HIV/AIDS, malariji in drugim boleznim, zagotoviti okoljsko trajnost in razviti globalno partnerstvo za razvoj (United Nations, Millennium Development Goals 2010).

novega tisočletja s posebnimi ukrepi v okviru naslednjih političnih področij Evropske unije: trgovina, okolje, podnebne spremembe, varnost, kmetijstvo, ribištvo, socialna razsežnost globalizacije, zaposlovanje in dostojno delo, priseljevanje, raziskave in inovacije, informacijska družba, promet, energetika« (Evropska unija 2005).

Sredstva za izvajanje razvojnih projektov Unija pridobiva iz skupnega proračuna, kamor prispevajo držav članice. Prav tako sredstva zagotavljata Evropski razvojni sklad, v katerega države članice prispevajo vnaprej določen znesek in Evropska investicijska banka, ki namenja posojila državam v razvoju. Ločeno pa programe razvojne pomoči izvajajo tudi države članice same iz lastnega proračuna. Razvojna pomoč se je namreč formalizirala relativno pozno in tako so številne države članice EU pomoč državam v razvoju nudile že obdobju pred PEU. »Le-ta ni bila predmet usklajevanja na evropski ravni, ampak odločitev v okviru zunanje politike posamezne države članice« (Brown in O'Connor v Pliberšek in Bučar 2009, 334).

Tudi Slovenija prispeva svoj delež za razvojno pomoč v evropski proračun in prav tako Evropski razvojni sklad, del pomoči pa nameni neposredno državam prejemnicam, »predvsem regiji Zahodnega Balkana in Vzhodne Evrope, ki predstavljata prednostno območje slovenskih razvojnih prizadevanj« (Pliberšek in Bučar 2009, 337–338).

Kot navajata že Pliberšek in Bučar je razvojna politika Unije oziroma pomoč državam v razvoju pomembno področje delovanja Evropske komisije, kar pa se tudi z Lizbonsko pogodbo in Evropsko službo za zunanje delovanje ne spreminja, saj glavne pristojnosti še vedno obdrži Evropska komisija. Tako njen Generalni Direktorat *EuropeAid* izvaja in uresničuje programe in projekte razvojne pomoči EU povsod po svetu, kjer potrebujejo pomoč. Pomoč dodeljuje različnim regijam in državam in razpolaga s številnimi finančnimi instrumenti in programi EU. Programi in pomoč se izvajajo v državah AKP, Aziji, Latinski Ameriki, na Bližnjem Vzhodu ter južnih in vzhodnih sosedah EU.

Regionalno sodelovanje Komisiji omogoča tesnejše odnose z različnimi regionalnimi povezavami. Aziji tako namenja pomoč prek forumov, kot sta azijsko-evropski vrh (ASEM) in Združenje držav jugovzhodne Azije (ASEAN), Latinski Ameriki pa prek povezav, kot sta Mercosur in Andska skupnost. Regionalno sodelovanje z državami AKP Komisiji omogoča, da sredstva iz Evropskega razvojnega sklada razdeli za reševanje sorodnih težav, na primer za

izgradnjo vodovodnih in komunalnih sistemov ali za ukrepe za boj proti revščini v Afriki (Evropska komisija 2010a).

Razvojni projekti EU so zelo raznoliki in segajo na različna področja, od izgradnje vodovodnih in komunalnih sistemov, odstranjevanje protipehotnih min, razvoj javnih služb, zmanjšanje dolgov, skrb za zdravje in izobraževanje, varstvo človekovih pravic, opazovanje volitev, nadzor nad mejami, boj proti revščini, oskrba s hrano in pitno vodo, krepitev dialoga, nadzor na trajnostnimi viri, enakost med spoloma, uravnotežen trajnostni razvoj, nadzor nad priseljevanjem in podobno.

EU se zaveda, da je potrebno veliko več kot le finančna pomoč državam v razvoju, zato se že od samega nastanka in vzpostavitve odnosov z nekdanjimi kolonijami trudi zagotoviti razvoj tudi skozi spodbujanje gospodarstva in trgovine držav v razvoju. Kot je zapisano že v prejšnjem poglavju, Unija pospešuje razvoj tudi tako, da svoje trge odpira uvozu izdelkov iz revnejših držav in spodbuja trgovinsko menjavo med državami. Vse od podpisa Konvencije iz Lomé leta 1975 poskuša EU olajšati dostop in odpraviti ovire za izdelke revnejših držav do trgov skupnosti. To je zapisano tudi v 206 in 207 členu Lizbonske pogodbe (prejšnji člen 131 in 133 PES). Unija namreč »prispeva k usklajenemu razvoju svetovne trgovine in postopnemu odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini« ter »enotnosti pri ukrepih liberalizacije, izvozne politike in ukrepov trgovinske zaščite«.

Najpomembnejši cilj razvojne politike Evropske unije je odpraviti revščino skladno s trajnostnim razvojem. Razvojna politika EU temelji na že omenjenih razvojnih ciljnih tisočletja, ki so jih sprejeli svetovni voditelji leta 2000 v okviru organizacije Združenih narodov, uresničili pa naj bi jih do leta 2015.

»Države v razvoju je v zadnjih dveh letih že hudo prizadela rast cen hrane in goriva. Zdaj jih izčrpavajo padec cen surovin, zmanjšanje neposrednih tujih naložb in verjetni upad nakazil državljanov, ki so na začasnem delu v tujini« (Evropska komisija 2010b). In čeprav je EU v letu 2008, kljub izbruhu gospodarske krize, državam v razvoju namenila kar 8% več pomoči kot leto poprej, sredstev še vedno ni dovolj in zastavljeni cilji bodo težko doseženi. »Število revnih v svetu naj bi se do leta 2015 prepolovilo. Med letoma 2000 in 2005 se je 120 milijonov ljudi izkopal iz revščine. Cilji na drugih

področjih pa do leta 2015 ne bodo doseženi: stopnja smrtnosti otrok in mater se ne bo zmanjšala, tudi dostopa do čiste pitne vode ne bodo imeli vsi« (Evropska unija 2010b).

Prav zato je EK pozvala države članice, da kljub gospodarski krizi sprejete zaveze uresničijo in pomagajo tistim, ki so v veliko večji stiski, čeprav obstaja verjetnost, da nekatere države tega ne bodo zmogle zaradi manjšega davčnega priliva in naraščajočega proračunskega primanjkljaja.

»Evropska komisija si prizadeva kar najučinkoviteje izrabiti razvojne sklade, zato se zavzema za pomoč, ki bo namenska in prilagojena in bo privabila zasebne vlagatelje. Glede na krizo bi bilo treba tudi pospešiti izplačilo pomoči in prerazporediti sredstva« (Evropska komisija 2010b).

Prav tako bi k večji učinkovitosti razvojne pomoči pripomoglo tesnejše sodelovanje in boljša koordinacija med državami članicami in EK oziroma evropskimi institucijami. Komisija trenutno upravlja okoli 20 % pomoči EU, preostanek pomoči pa nakažejo države članice neposredno državam v razvoju, kar ima v nekaterih primerih za posledico slabšo učinkovitost pomoči in počasnejši napredek pri doseganju zastavljenih ciljev.

5.1.4 Humanitarna in intervencijska pomoč

Pomemben dejavnik zunanjega delovanja EU predstavljata humanitarna in intervencijska pomoč, namenjena državam ob primeru naravnih in drugih nesreč. Že v začetku 90. let je namreč EU prepoznala tako svojo politično dolžnost za usklajevanje humanitarnih intervencij zunaj držav Unije, kot tudi svojo moralno odgovornost do civilnega prebivalstva, kateremu je bilo namerno povzročeno zlo oziroma so bili žrtve naravnih nesreč.

Leta 1992 je bil tako ustanovljen Generalni direktorat za humanitarno pomoč ECHO²⁴ in se že v začetku svoje delovanja soočil s posledicami etničnega čiščenja v bivši Jugoslaviji, državljanske vojne v Somaliji in krize v Iraku. Danes humanitarne

²⁴ angl. *European Commission Humanitarian Aid department*

dejavnosti EU potekajo na številnih kriznih žariščih po vsem svetu, tudi »daleč od kamer svetovnih medijev, na tako imenovanih pozabljenih kriznih območjih in območjih v obdobju nestabilnosti po spopadih« (Evropska unija 2010c).

Evropska unija je eden največjih donatorjev humanitarne pomoči na svetu. Poleg tega spodbuja spoštovanje in upoštevanje mednarodnega humanitarnega prava. Njena pomoč, ki je med sredstvi, ki jih daje na voljo Evropska unija, edinstvena, temelji na humanitarnih načelih človečnosti, nepristranskosti, neodvisnosti in nevtralnosti. Evropski uniji njena politika humanitarne pomoči omogoča, da lahko v praksi pokaže svoje zaveze, da bo pomagala ljudem, ki izven Unije potrebujejo pomoč in so najbolj ranljivi. Prispeva k doseganju strateškega cilja zunanjih odnosov, kot je zastavljen v Pogodbi o Evropski uniji (Evropska komisija 2010c).

ECHO pomaga pri reševanju in varovanju življenj, zmanjšuje trpljenje ter ščiti integriteto in dostojanstvo prizadetih ljudi. »Glavni cilj EU v kriznih okoliščinah je čim hitreje pomagati ljudem v stiski, ne glede na njihovo rasno ali versko pripadnost ali politična prepričanja ter ne glede na to, ali je kriza posledica spopada, ki ga je povzročil človek, ali je posledica naravne nesreče« (Evropska unija 2010c).

Humanitarna in intervencijska pomoč EU ni usmerjena le na vojna žarišča, temveč je ECHO dejaven tudi ob primerih naravnih nesreč, ko je potrebna hitra in učinkovita pomoč prizadetim območjem in ljudem.

»Nujna pomoč lahko vključuje šotore, odeje in druge nujne dobrine, kot so hrana, zdravila, zdravstvena oprema, sistemi za čiščenje vode in gorivo. ECHO financira tudi medicinske ekipe, strokovnjake za odstranjevanje min in promet ter logistično podporo« (Evropska unija 2010c).

Humanitarna pomoč Unije deluje skozi tri glavna orodja. Nujna pomoč, ki mora biti hitra in prilagodljiva, je večinoma v obliki denarja za nakup osnovnih dobrin, kot so hrana, zdravila in bivališča ali za obnovitvena dela po nesrečah. Druga vrsta pomoči Unije je neposredno pomoč v hrani. »Po eni strani Unija zagotavlja redne količine hrane regijam, ki jih je prizadela lakota ali suša, z namenom zagotoviti zaloge hrane, dokler se ponovno ne vzpostavi običajna proizvodnja. Po drugi strani pa zagotavlja nujno pomoč

v hrani tam, kjer je nenadno pomanjkanje posledica nesreč, ki jih je povzročil človek, ali nepredvidenih naravnih nesreč« (Evropska unija 2010c).

Kot lahko preberemo v poročilu Komisije Svetu in EP o politiki humanitarne pomoči in njenem izvajanju za leto 2009, se je potreba po humanitarni pomoči v zadnjih nekaj letih povečala zaradi povečanja števila beguncev in razseljenih oseb zaradi (dolgotrajnih) spopadov, povečanja števila naravnih nesreč, ki bi lahko bile posledica podnebnih sprememb ter vplivov gospodarske krize, ki je še več ljudi potisnila v stisko.

»Komisija je s svojim *Oddelkom za humanitarno pomoč* leta 2009 glede na potrebe nudila humanitarno pomoč žrtvam naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, v več kot 70 državah. Pomoč je dosegla približno 115 milijonov ljudi, v celoti pa je znašala 930 milijonov evrov« (Evropska komisija 2010c). Več kot polovico denarja (53%) je bila namenjena državam afriške celine.

ECHO ima širok razpon partnerjev, kar Uniji omogoča učinkovitejše delovanje. To pomeni, da lahko deluje na različnih koncih sveta in pogosto v zapletenih razmerah.

ECHO ne posreduje neposredno na terenu, ampak svoj mandat izvaja tako, da zagotovi sredstva za približno 200 partnerjev, ki vključujejo nevladne organizacije, agencije OZN, druge mednarodne organizacije, kot sta Mednarodni odbor Rdečega križa ter Mednarodna zveza združenj Rdečega križa in Rdečega polmeseca, in nekatere druge specializirane agencije iz držav članic EU ... ECHO svoje donacije in prispevke dodeljuje tako, da med prejetimi predlogi izbere tiste, ki bodo najboljše izpolnili potrebe najranljivejšega prebivalstva. Leta 2009 so bila sredstva ECHO med partnerje razdeljena takole: 47 % nevladnim organizacijam, 39 % agencijam OZN in 14 % mednarodnim organizacijam« (Evropska komisija 2010c).

Humanitarna pomoč, kot pomemben element zunanjepolitičnega delovanja Unije, je zapisana in opredeljena v 214 členu Lizbonske pogodbe. Slednja opredeljuje dejavnosti Unije na področju humanitarne pomoči, kot »namenjene zagotavljanju takojšnje pomoči, podpore in zaščite ljudem v tretjih državah in žrtvam naravnih nesreč in nesreč, ki jih je povzročil človek«. Prav tako je v pogodbi zapisano načelo nepristranskosti, nevtralnosti in nediskriminacije.

Kot cilj celotne Lizbonske pogodbe oziroma zunanjepolitičnega delovanja Unije, se tudi na področju humanitarne pomoči, avtorji pogodbe zavzemajo za usklajenost in doslednost humanitarnih dejavnosti z dejavnostmi mednarodnih organizacij in držav članic. Prav na področju humanitarne pomoči je sodelovanje z različnimi mednarodnimi organizacijami zelo pomembno. Vsak partner ECHO ima namreč posebno vlogo. Nevladne organizacije so ključne v regijah, kjer je uradnim organizacijam dostop zavrjen, agencije OZN so pomembne ob kriznih situacijah, ki zajemajo velika območja in številno prebivalstvo, Mednarodni odbor Rdečega križa ima predstavništva po vsem svetu in lahko najhitreje posreduje pomoč ob nepredvidenih naravnih nesrečah.

Humanitarna pomoč ob naravnih ali drugih nesrečah je opredeljena kot kratkotrajna oziroma tudi kot intervencijska pomoč. Ker so naravne in druge nesreče nepredvidljive je v proračunu EU poseben del denarja namenjen humanitarni oziroma intervencijski pomoči. »Operacije, ki jih financira EU, na splošno trajajo manj kot šest mesecev« (Evropska unija 2010c). Seveda pa je največ humanitarne in intervencijske pomoči potrebne v revnih državah, ki same te pomoči ne morejo zagotoviti. To potrjuje tudi dejstvo, da je bilo več kot polovica humanitarne pomoči s strani EU namenjeno državam Afrike. Zato želi Unija zagotoviti, da bo država prejemnica humanitarne pomoči tudi po koncu prejemanja pomoči sposobna obvladovati razmere. Na tem mestu se tako humanitarna pomoč pogosto nadaljuje z razvojno pomočjo. Tako je bila humanitarna pomoč posredovana tudi v primeru potresov na Haitiju, poleg tega pa sta se Visoka predstavnica EU za zunanjo in varnostno politiko ter ZDA obvezali, da bosta oblikovali strateški pristop za gospodarsko rast Haitija in tesno sodelovali pri dolgoročni obnovi te države.

»Vsako leto je več in več žrtev humanitarnih kriz, konfliktov ali naravnih nesreč. Najbolj prizadeti so civilisti, zlasti najbolj ranljivi deli družbe. Kot rezultat, ima Evropa vse bolj pomembno vlogo pri zagotavljanju pomoči tistim, ki trpijo. Ker so v zadnjem desetletju krize prisotne povsod po svetu, je EU okrepila svoje humanitarne dejavnosti« (Evropska komisija 2002).

V zadnjih letih se je posredovanje humanitarne in intervencijske pomoči močno spremenilo. Vse več je konfliktov, ki se odvijajo znotraj držav in vse več je beguncev, poleg tega pa tudi vse več katastrofalnih naravnih nesreč. Humanitarne organizacije se

soočajo z vedno težjim dostopom do ljudi, ki jim je pomoč namenjena. Prihaja do vedno večjih omejitev izvajanja humanitarne pomoči in kršenja mednarodnega humanitarnega prava. Humanitarni delavci so »priča posebno nasilnim metodam bojevanja, vključno s pobijanjem civilistov in pogosto tudi uporabo spolnega nasilja kot orožja v vojniki« (Evropska komisija 2010c) ter pogosto tudi sami žrtve nasilja.

5.1.5 Predpristopna pomoč

Prizadevanja za mir in blaginjo na stari celini v obdobju po drugi svetovni vojni ne bi mogla prinesiti željenih rezultatov, če bi bila omejena zgolj na šesterico držav začetnic evropskega integracijskega procesa. Zato so Francija, Nemčija, Italija in države Beneluksa leta 1951 ob ustanovitvi ESPJ- predhodnice šest let kasneje ustanovljene EGS in današnje EU- predvidele možnost poznejšega vstopa novih držav. S tem je bila politika odprtih vrat že na samem začetku vtkana v jedro integracijskega procesa v Evropi (Dovžan 2009, 390).

Kriteriji za vstop novih držav v Unijo so spoštovanje demokratičnih načel, kar pomeni, da mora država pristopnica imeti vzpostavljene stabilne demokratične institucije, ki zagotavljajo pravno državo, spoštovanje človekovih pravic in zaščito manjšin. Poleg tega mora imeti država pristopnica razvito tržno gospodarstvo, ki se je sposobno soočiti s konkurenčnimi trgi EU in biti sposobna prevzeti obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Uniji. Za pristop v skupnost lahko tako zaprosi vsaka evropska država (opredelitev pojma "evropska" ni povsem jasna), ki mora biti pripravljena se soočiti z vrsto administrativnih in zakonodajnih prilagoditev, pred vstopom v Unijo.

Države kandidatke morajo tako pokazati, da bodo zmožne v celoti prevzeti vlogo članice. EU tako državam kandidatkam namenja predpristopno pomoč. Pogosto so namreč prilagoditve držav sistemu EU dolgotrajne in postopki zahtevni in zapleteni. Predpristopna pomoč je tako pomemben zunanjepolitični dejavnik Unije, s katerim le ta poskrbi, da širitev prinaša korist tako EU kot tudi državi, ki se ji pridruži.

Unija daje predpristopno finančno pomoč državam kandidatkam (Hrvaška, Turčija in Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija) in državam potencialnim kandidatkam

(Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Srbija, Resolucija 1244 Varnostnega sveta OZN o Kosovu). »Pomoč je namenjena politični reformi, predvsem vzpostavitvi institucij, krepitvi pravne države, človekovim pravicam, varstvu manjšin in razvoju civilne družbe ... Sredstva EU so namenjena srednjeročnim in dolgoročnim družbenim spremembam ter celotnemu gospodarstvu. Potek reforme in pristopnega procesa sta tesno povezana« (Evropska komisija 2010d).

Poleg pristopnih pogajanj z Islandijo, je tako pozornost EU glede vprašanja širitve skupnosti osredotočena na Zahodni Balkan. Unija namreč z vsemi državami Zahodnega Balkana sodeluje v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega procesa, s katerim želi države Balkana postopoma približati EU. »Države, ki sodelujejo v tem procesu, že imajo prost dostop do enotnega trga EU za skorajda vse svoje izvozne izdelke, za svoje reforme pa lahko pridobijo finančna sredstva EU« (Evropska komisija 2010d). Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum namreč predstavlja pogodbeno razmerje med EU in posamezno državo Zahodnega Balkana ter opredeljuje vzajemne pravice in dolžnosti. »V središču stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma je spoštovanje osnovnih demokratičnih načel in temeljev enotnega trga EU« (Evropska komisija 2010d).

Od leta 2007 se predpristopna pomoč izvaja z enotnim instrumentom, ki se uporablja za države kandidatke in države potencialne kandidatke in za obdobje 2007-2013 znaša 11,5 milijarde evrov.

Pristopna pomoč je v praksi razdeljena na pet področij, in sicer pomoč pri »prehodu in vzpostavljanju institucij, čezmejno sodelovanje na mejah med državami kandidatkami oziroma državami potencialnimi kandidatkami ter med njimi in državami EU, regionalni razvoj (promet, okolje in gospodarski razvoj), razvoj človeških virov (krepitev človeškega kapitala in boj proti izključenosti) ter razvoj podeželja« (Evropska komisija 2010d).

Predpristopna pomoč in širitvena politika EU sta se v zgodovini evropskega integracijskega procesa izkazali za »uspešen način preseganja medsebojnih delitev, utrjevanja miru in spoštovanja človekovih pravic ter dvigovanja konkurenčnosti in blaginje v Evropi« (Avery in Cameron v Dovžan 2009, 395). Predpristopna pomoč kot del širitvene politike EU tako krepi politično in gospodarsko vlogo Unije v svetu. Želja

po članstvu v EU in pomoč slednje namreč služita pri pospeševanju demokratičnih in gospodarskih reform v državah kandidatkah in drugih državah, ki si k članstvu prizadevajo.

5.2 SKUPNA VARNOSTNA IN OBRAMBNA POLITIKA

Poslanstvo Evropskih skupnosti je bilo od njenega začetka osredotočeno na povezovanje gospodarstev svojih članic in uresničevanje skupnih gospodarskih interesov. Prva desetletja svojega delovanja organizacija ni segala na področje varnosti in obrambe. Z razvojem same skupnosti in globalizacijo, pa je nastala potreba po usklajevanju stališč in enotnemu delovanju držav članic. Zato se je preko evropskega politične sodelovanja, začel proces oblikovanja skupne zunanje, varnostne in obrambne politike. Ustvarila so se namreč velika pričakovanja, »da bo Evropa svoji gospodarski moči in položaju v svetu ob ugodnih pogojih ob koncu hladne vojne prek zunanje politike dodala tudi primerno politično težo v svetu« (Kajnič in Marn 2009, 360).

Kot je zapisano že v poglavju o razvoju zunanjih politik EU, zunanja in varnostna ter obrambna politika niso nastale v »pravnem in političnem vakuumu« (Brkan 2009, 23), temveč so nastajale postopno in v več fazah. Skupna zunanja in varnostna politika tako dobi formalno podlago z Maastrichtsko pogodbo (1992/1993), kamor pa so tudi že vključene določbe o Skupni varnostni in obrambni politiki. Eden od zapisanih ciljev EU je namreč »uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, zlasti z izvajanjem skupne zunanje in varnostne politike, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki bi lahko privedla do skupne obrambe« (2 člen PEU). »Z Maastrichtsko pogodbo je bila ustvarjena pravna podlaga tudi za varnostnoobrambni del SZVP, imenovan Evropska varnostna in obrambna politika, ki bo lahko v prihodnosti prerasla v skupno obrambo držav članic« (Bebler 2007, 206).

5.2.1 "Skupna zunanja in varnostna politika"

Ključni cilji skupne zunanje in varnostne politike EU so zaščititi skupne vrednote in interese, neodvisnost in celovitost skupnosti skladno z načeli Ustanovne listine OZN, krepiti varnost in ohranjati mir znotraj meja Unije, kot tudi na mednarodnem prizorišču, spodbujati mednarodno sodelovanje, razvijati in utrjevati demokracijo in vladavino prava ter spoštovanje človekovih pravic in svoboščin.

»SZVP zajema vsa vprašanja, ki se nanašajo na varnost Unije, vključujoč dolgoročno oblikovanje obrambne politike, ki lahko sčasoma privede do skupne obrambe ter tako krepi evropsko identiteto in neodvisnost, zato da bi se pospeševali mir, varnost in napredek v Evropi in po svetu« (Kajnič in Marn 2009, 361).

EU poskuša svoje cilje na področju zunanjih in varnostnih odnosov uresničevati skozi vrsto instrumentov, kot so splošne smernice, skupne strategije in deklaracije ter odnosov s posameznimi državami, regijami in mednarodnimi organizacijami. Zlasti zaradi dogodkov na območju bivše Jugoslavije, ki so »še enkrat razgalili vojaško šibkost evropskih članic zavezništva NATO in njihovo visoko odvisnost od ZDA v obdobju nevarnih kriz v mednarodnih odnosih« (Bebler 2007, 207) in pokazali »nezmožnost EU za reševanje kriz celo v njenem bližnjem sosodstvu« (Kajnič in Marn 2009, 360), je povečanje zmogljivosti osrednji motiv razvoja SZVP.

Pomemben dokument na področju zunanje politike in varnosti EU predstavlja Evropska varnostna strategija, »prvi strateški dokument v zgodovini EU« (Bebler 2007, 207), sprejet decembra 2003. Dokument z naslovom *Varna Evropa v boljšem svetu. Evropska varnostna strategija* opredeljuje nove izzive in grožnje evropski varnosti, kot so terorizem, širjenje orožja za množično uničenje, organiziran kriminal, in podobno ter strateške cilje in strategije za njihovo poseganje. »Med slednjimi sta poudarek na multilateralizmu in sodelovanju z drugimi akterji v mednarodni skupnosti, hkrati pa tudi spoznanje, da mora EU zgraditi strateško kulturo, ki bo spodbujata zgodnje, hitro in po potrebi tudi robustno delovanje« (Kajnič in Marn 2009, 364).

Danes *Evropska varnostna strategija* predstavlja temelj delovanja EU v svetu, saj izpostavlja številne mednarodne in globalne probleme in grožnje. Ne le razpada držav, terorizma, regionalnih konfliktov in organiziranega kriminala temveč tudi nedelovanje

držav, revščino, infekcijske bolezni, energetska odvisnost in podnebne spremembe. Vse skozi obstaja vedno več možnosti za razvoj novih groženj, kot je ob peti obletnici *Evropske varnostne strategije* izpostavil tudi Visoki predstavnik SZVP Javier Solana »kibernetsko in energetska varnost ter grožnje, ki jih prinašajo podnebne spremembe« (Kajnič in Marn 2009, 364).

Strategija tako zaključuje, da »živimo v svetu, ki prinaša nove nevarnosti, vendar tudi nove priložnosti. Evropska unija lahko veliko prispeva, tako v boju proti grožnjam kot tudi pri omogočanju uresničevanja priložnosti. Dejavna in sposobna Evropska unija bo pustila sledi na svetovnem prizorišču. In s tem prispevala k učinkovitem večstranskem sistemu, ki bo omogočil pravičnejši, varnejši in bolj združen svet«.

Moč odločanja o zunanjih in varnostnih dejavnostih in vprašanjih je večinoma v rokah držav članic oziroma Sveta EU in Evropskega sveta, kar se tudi po uveljavitvi Lizbonske pogodbe ne spreminja. Res pa je, da pomembno vlogo predstavlja Visoki predstavnik za zunanjo in varnostno politiko ter Evropska komisija. »Njena prednost oziroma njen pomen v procesu oblikovanja odločitev SZVP je povečan tudi zaradi znanja, ki si ga je pridobila v desetletjih delovanja na področju zunanjetrgovinske politike in razvojnega sodelovanja, ter informacij, ki jih pridobiva prek svoje "diplomatske mreže", tj. svojih delegacij in predstavništev, s katerimi je zastopana v več kot 150 državah sveta« (Kajnič in Marn 2009, 362).

SZVP se je vse od svoje ustanovitve sooča z ovirami in kritikami, je namreč skupna politika 27 držav članic EU, ki deluje v političnem institucionalnem okviru EU ter zahteva usklajenost tudi z drugimi zunanjimi politikami in delovanjem Unije, kot je npr. zunanjetrgovinska politika in politika razvojnega sodelovanja, poleg tega pa vključuje tudi interese skupnosti in njenih institucij. Včasih se sicer kaže pomanjkanje politične volje nekaterih držav članic, raznolikost interesov in počasnost odzivanja. »Kljub pomanjkljivostim in občasnim razkolom v stališčih držav članic, kot je bil tisti ob napadu na Irak leta 2003, se je EU uveljavila kot kolektivna globalna akterka, ki s svojo diplomatsko aktivnostjo ter z vojaškimi operacijami in operacijami civilnega kriznega upravljanja pomembno prispeva k ohranjanju svetovnega miru in varnosti« (Kajnič in Marn 2009, 360).

Kot že rečeno, se je SZVP z Lizbonsko pogodbo spremenila, ukinitvev stebrne strukture namreč odpira vprašanja povezana z usklajevanjem politik ter učinkovitim odločanjem in izvajanjem politik zunanje in varnostne politike. Nova institucija predsednika Evropskega sveta bo olajšala opredeljevanje političnih usmeritev in prednostnih ciljev, kot glavni nalogi Evropskega sveta. Prav tako pa bo slednje omogočilo skladno politično delovanje med Unijo in državami članicami, kar je zapisano tudi v 24 členu Lizbonske pogodbe (prejšnji člen 11 PEU): »Unija v okviru načel in ciljev svojega zunanjega delovanja vodi, določa in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko, ki temelji na razvoju medsebojne politične solidarnosti držav članic, opredelitvi vprašanj splošnega pomena in doseganju vse bolj skladnega ukrepanja držav članic«.

5.2.2 "Evropska varnostna in obrambna politika"

»V obdobju hladne vojne sta reševanje varnostnih problemov in vojaško sodelovanje med evropskimi državami potekali izključno v okviru zveze NATO« (Vegič 2009, 119) in šele v osemdesetih letih prejšnjega stoletja se je okrepilo varnostno sodelovanje med evropskimi državami zunaj struktur zveze NATO.

Evropska skupnost je bila »poleg Nata ena od dveh dominantnih institucij zahodne Evrope, ki je predstavljala civilno moč z zelo omejenimi pristojnostmi na področju varnostnih zadev ter brez vsakršnih pristojnosti na področju vojstva in obrambe« (Grizold in Ferfila 2000, 288).

Obrambno in varnostno področje namreč predstavlja pomemben element suverenosti držav in le-te se dolgo niso bile pripravljene odpovedati suverenosti oziroma nacionalne obrambne in varnostne politike vključiti v strukturo skupnosti. To dokazuje tudi propadli načrt Plevna iz leta 1952, katerega načrt Evropske obrambne skupnosti sta najodločneje zavrnila Francija in Velika Britanija. Zanimivo, pa sta bili prav slednji leta 1998 glavni pobudnici dogovora o lastnih vojaških in organizacijskih zmogljivostih EU, potrebnih za učinkovito obvladovanje kriz v soseščini.

»Velika Britanije je takrat prvič umaknila svoje nasprotovanje vojaški krepitvi EU, pod pogojem, da ne bo ogrožala prekoatlantske povezave v okviru NATO« (Bebler 2007,

206). Zato so se države tudi zavezale, da evropska obrambna politika »ne bo ogrožala zveze NATO ali druge nacionalne obrambne dejavnosti, ker bo Unija svoje obrambne dejavnosti izvajala tam, kjer severnoatlantska zveza kot celota ni vključena, da ne bo prišlo do nepotrebnega podvajanja« (Cameron 2007, 74).

S SZVP se je EU uveljavila kot mednarodna politična akterka, vendar pa tudi soočila s pomanjkanjem vojaških zmogljivosti. »Postalo je nenavadno, da ima EU pomembno besedo v mednarodnih ekonomskih forumih, vendar pa je ostala brez besed v razpravah o mednarodni varnosti« (Haine v Vegič 2009, 119).

Kot že zapisano je za začetek oblikovanja EVOP pomembno srečanje na St.Malo leta 1998 med Francijo in Veliko Britanijo, glavnima evropskima obrambnima silama. Dogovor je pomemben, ker je združil tabora, ki sta imela različna pogleda na evropsko obrambo. EVOP Franciji namreč predstavlja krepitev evropske avtonomnosti in neodvisnosti od ZDA skozi NATO, medtem ko je Velika Britanija NATO še vedno prepoznavala kot ključni element evropske varnostne in obrambne politike (v Cameron 2007, 74).

Izhodišča za razvoj EVOP so bila nato sprejeta leta 1999 na zasedanjih Evropskega sveta v Kölnu in Helsinkih in so vsebovala zavezo k razvoju učinkovitejših evropskih vojaških zmogljivosti ter so natančno opredeljevala njihovo strukturo. »Poudarjeno je, da bo EU prispevala k mednarodnemu miru in varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih Narodov, in kadar NATO ni angažiran, tudi pod svojim vodstvom izvajala vojaške operacije« (Vegič 2009, 120).

Kljub različnim stališčem držav članic do zveze NATO, pa je z razvojem EVOP prišlo do sodelovanja med institucijama. NATO in EU sta tako leta 2001 začeli »usklajevati svoje obrambno načrtovanje, sodelovanje udeleženk v operacijah kriznega upravljanja, razvoj vojaških zmogljivosti ter politiko do Zahodnega Balkana« (Bebler 2007, 208). Dogovor, neformalno imenovan *Berlin plus*, je tako povezal sredstva, ukrepe in dejavnosti obeh institucij in tako poskrbel za učinkovitejšo izvajanje zunanjepolitičnih ciljev Unije in reševanje konfliktov.

»Obe organizaciji sta tudi razvili okvir sodelovanja, katerega cilj je komplementaren razvoj zmogljivosti. EU ima na področju kriznega upravljanja razvito sodelovanje tudi z

Združenimi narodi in drugimi organizacijami. Tudi sodelovanje tretjih držav v EU operacijah v pomembnem obsegu povečuje zmogljivosti« (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2010b).

Začetne aktivnosti evropske varnostne in obrambne politike so bile definirane s t.i. *Petersberškimi nalogami*, sicer aktivnostmi pod okriljem Zahodnoevropske unije, ki je tako doživela svoje sklepno dejanje, s 1. januarjem 2010 so namreč skoraj vse organe in dejavnosti ZEU zamrznili in njene naloge je v svojo sestavo prevzela EU. Maastrichtska pogodba je namreč to »šibko tvorbo dvignila na raven specializirane institucije gospodarsko zelo močne EU. Zahodnoevropsko unijo so zadolžili za vodenje varnostne in obrambne politike integracije. Dobila je dvojno vlogo povezovalnega člana med EU in NATO ter evropskega stebra NATO« (Bebler 2007, 204).

Razvoj EVOP je bil od tega trenutka naprej izjemno hiter in dinamičen, tako v smislu vzpostavitve institucionalnega okvirja kot razvoja zmogljivosti. Razvoj se lahko deli na dve fazi, prva od 1998 do 2002, ko je bil vzpostavljen okvir in so bile definirane zmogljivosti, in druga po 2002, ko je EVOP zaživel v polnem obsegu. Njegovo vlogo in razsežnosti danes jasno kažejo definiran okvir in operacije, ki segajo od Jugovzhodne Evrope, Vzhodne Evrope, Bližnjega vzhoda, Afrike do Azije (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2010b).

»V skupno varnostoobrambno politiko EU so vključili izvajanje humanitarnih, reševalnih, mirovnih ter bojnih operacij za obvladovanje kriz, vključno z vzpostavljanjem miru« (Bebler 2007, 206). Skupaj s SZVP zajema SVOP širok spekter dejavnosti, ki se prepletajo med seboj, poleg tega pa dopolnjujejo tudi z ostalimi zunanjepolitičnimi dejavnostmi EU, kar je razvidno tudi iz *Letnega poročila Sveta EU EP o glavnih vidikih in osnovnih usmeritvah SZVP za leto 2008*. Politiki se zavzemata za preprečevanje širjenja orožja, terorizma, regionalnih konfliktov in nestabilnih razmer ter delovanje na področju energetske varnosti in podnebnih sprememb; zagotavljanje stabilnosti v Evropi in širše, z okrepljenim sodelovanjem in reševanjem kriz in zamrznjenih konfliktov v sosednjih regijah; spodbujanje demokracije, človekovih pravic in pravne države ter spodbujanje partnerstva po svetu. Znotraj teh okvirjev najdemo tudi zunanjetrgovinske ukrepe in razvojne politike, kar nazorno kaže na prepletenost zunanjepolitičnih dejavnosti EU.

EU se že od konca hladne vojne »uveljavlja kot še posebej poklicana mednarodna organizacija, ki se ukvarja z reševanjem nevojaških (*soft security*) varnostnih problemov v Evropi, ki zahtevajo predvsem ekonomsko-tehnične pristope in rešitve« (Grizold in Ferfila 2000, 293). Novo varnostno okolje v Evropi je tako že po koncu tihega spopada med ZDA in Sovjetsko zvezo poudarjalo »nekatero vire nevojaškega ogrožanja varnosti posamezne države in evropske celine v celoti: gospodarska nestabilnost držav srednje in vzhodne Evrope, nevarnost političnega in gospodarskega propada ter velikih nenadnih migracij iz teh držav, nevarnost jedrskih nesreč, onesnaževanje okolja, organizirani kriminal, idr.« (Grizold in Ferfila 2000, 293).

Danes dolgoročni cilji EVOP predstavljajo razvoj civilnih in vojaških zmogljivosti, s katerimi bo Unija lahko pomembno prispevala k preprečevanju konfliktov in reševanju kriz v svetu. EVOP se sicer danes deli na vojaško krizno upravljanje, civilno krizno upravljanje in preprečevanje konfliktov. Za prvo lahko EU uporabi vojaške strukture, sestavljene iz prispevkov držav članic, pri čemer pa vprašljiva ostaja njihova sposobnost za hitro nameščanje in skupno delovanje.

»Za doseganje višje kakovosti sil je bil leta 2004 sprejet nov načrt, poznan kot *Headline Goal 2010*, ki naj bi z razvojem bojnih skupin zagotovil višjo pripravljenost in kakovost sil« (Vegič 2009, 121). Vloga civilnega kriznega upravljanja »je vzpostavljati ali krepiti lokalne zmogljivosti državnih struktur na območjih operacij« (Vegič 2009, 122). To so policijske zmogljivosti, zmogljivosti za krepitev pravne države, izvajanje upravnih zadev in civilne zaščite ter opazovanje.

Nemški zunanji minister Guido Westerwelle je na 46. *Münchenski varnostni konferenci*, ob boku Visoke predstavnice EU za zunanje zadeve in varnostno politiko Catherine Ashton²⁵, dejal, da Nemčija na dolgi rok podpira oblikovanje vojske EU. »Vojsko EU bi morale odlikovati sposobnosti hitrega odzivanja in neodvisnega reševanja kriznih situacij«. Poudaril je tudi, da načrt o oblikovanju skupne evropske vojske nima namena izpodbijati uveljavljenih varnostnih struktur.

²⁵ Catherine Ashton je vlogo Visokega predstavnika za zunanjo in varnostno politiko prevzela s 1. decembrom 2009, dnem uveljavitve Lizbonske pogodbe. Na tem mestu je zamenjala prvega šefa zunanje politike Unije Javierja Solano, ki je bil na tem položaju vse od pravne vzpostavitve položaja z Amsterdamsko pogodbo leta 1999.

Na področju preprečevanja konfliktov si EU prizadeva pomagati na območjih, kjer grozi, da bi lahko prišlo do izbruha nasilja. Pri tem uporablja širok spekter zunanje-političnih sredstev, s katerimi želi odpraviti vzroke nasilja, kot so revščina, izkoriščanje, neenakost, zloraba človekovih pravic ipd. Razvojna pomoč, instrumenti trgovinske politike, socialna in okoljska politika, diplomacija in politični dialog ter sodelovanje z drugimi mednarodnimi organizacijami in nevladnimi organizacijami so tista sredstva, ki lahko odpravijo vzroke konfliktov in pripeljejo do stabilizacije razmer v državi ali regiji.

SZVP in SVOP poskuša konflikte reševati in preprečevati s številnimi elementi zunanje-političnega delovanja. Unija se zaveda, da je odpravljanje posledic konfliktov premalo, potrebno je namreč reševati tudi vzroke, ki lahko pripeljejo do konfliktov. Kot lahko preberemo zgoraj SZVP tako vključuje tudi elemente razvojne pomoči, razvoja človekovih pravic in demokracije, se zavzema za razvoj trgovine ipd. Vsi ti elementi namreč pripomorejo k zmanjšanju možnosti konfliktov in lahko stabilizirajo razmere v določeni državi oziroma regiji.

Evropska varnost se tako »zagotavlja tudi na območjih in podobmočnih ravneh predvsem kot obsežno sodelovanje med državami, in sicer od gospodarskega, političnega, kulturnega do skupnega reševanja varnostnih vprašanj (npr. boj proti kriminalu, trgovini z mamili in orožjem itd)« (Grizold 2002, 32).

Celovitost pristopa je tako formula uspešnosti delovanja in tega se zavedajo tudi avtorji Lizbonske pogodbe. Z ustanovitvijo institucij, me njimi tudi institucije Visokega predstavnika za zunanjo in varnostno politiko ter Službe za zunanje delovanje, želijo vzpostaviti čim boljše sodelovanje med institucijami EU in izvajanje zunanje-političnih aktivnosti.

6 URESNIČEVANJE LIZBONSKE POGODBE NA PODROČJU ZUNANJEGA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE

6.1 LIZBONSKA POGODBA

»Počasnost prilagajanja in uvajanja sprememb, zaradi katerih je EU predmet kritik na področjih, ki jih podpirata drugi in tretji steber, je posledica "trdoživosti" državne suverenosti in državnih interesov, ki so v konfliktu z ne dovolj jasno opredeljenimi pristojnostmi EU in skupnimi interesi, zaradi česar je iskanje konsenza pri vsakem pomembnem vprašanju, zlasti pa enotni zunanji politiki in skupni obrambi, zapleteno in dolgotrajno« (Toplak 2003, 126).

Sporazum o Lizbonski pogodbi je sledil, sicer podpisani, vendar nikoli ratificirani Ustavi za Evropo. Pogodba o Ustavi za Evropo je bila sprejeta in podpisana leta 2004, vendar nikoli ratificirana s strani vseh držav članic. Največji poraz je pogodba doživela na referendumu v Franciji in na Nizozemskem, saj so jo državljani zavrnil. Sicer naj bi Pogodba o Ustavi za Evropo poenostavila in nadomestila dotedanje pogodbe, priznala EU kot pravno osebo ter s spremembami omogočila EU, da se osredotoči na vprašanja pomembna za njene državljane.

Lizbonska pogodba spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije²⁶, vendar ju ne nadomešča. Z Lizbonsko pogodbo je EU dobila »potrebni pravni okvir in orodja za spopadanje s prihodnjimi izzivi in za uresničevanje zahtev državljanov« (Evropska unija 2010d).

Pogodba tako daje večjo vlogo EP in nacionalnim parlamentom, kar povečuje demokratičnost sprejetih odločitev, saj povečuje možnosti za izražanje mnenj državljanov in omogoča boljši pregled nad pristojnostmi na evropski in nacionalni ravni. Prav tako so poenostavljene metode dela in pravila glasovanja, saj želi EU v prihodnje delovati racionalnejše in učinkovitejše ter predvsem uspešnejše na prednostnih področjih delovanja.

Lizbonska pogodba želi delovanje Unije približati svojim državljanom in vzpostaviti okolje varnosti, svobode in solidarnosti. Avtorji Lizbonske pogodbe se zavzemajo za

²⁶ Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti se po novem imenuje Pogodba o delovanju Evropske unije.

uveljavitev vrednot Evropske unije, vključitev *Listine temeljnih pravic* v evropsko primarno zakonodajo ter več varnosti za evropske državljane.

Lizbonska pogodba je vstopila v veljavo 1. decembra 2009 in uvedla spremembe tudi na področje zunanjepolitičnega delovanja EU in njene vloge na svetovnem prizorišču. Pogodba se namreč zavzema za združitev zunanjepolitičnih orodji Unije pri oblikovanju in odločanju o novih politikah. »Lizbonska pogodba omogoča enoten nastop Evropske unije v odnosih s partnerji po svetu. Evropsko ekonomsko, humanitarno, politično in diplomatsko moč in vpliv izkorišča za uveljavitev evropskih interesov in vrednot v svetu, pri tem pa v zunanjih odnosih spoštuje posamezne interese držav članic« (Evropska unija 2010d).

Evropska unija je pravna oseba, kar krepi njeno pogajalsko moč in učinkovitost na svetovnem prizorišču ter njeno prepoznavnost za partnerske tretje države in mednarodne organizacije. To pomeni, da lahko EU nastopa in deluje kot enotni pravni subjekt, sklepa mednarodne pogodbe in se včlani v mednarodne organizacije.

Evropska unija uveljavlja svoje vrednote in interese po vsem svetu, saj je največja svetovna trgovinska sila in najpomembnejša darovalka pomoči državam v razvoju. Po Lizbonski pogodbi ima EU možnost enotno nastopati tudi na področju zunanjih odnosov. Če želi Evropa ohranjati svobodo, varnost in blaginjo v Evropi, mora v celoti uresničiti možnosti, ki jih ima zaradi svojega položaja v svetu. V globaliziranem svetu se države ne morejo same spopasti z izzivi, kot so varna oskrba z energijo, podnebne spremembe, trajnostni razvoj, gospodarska konkurenčnost in terorizem. Potrebno je delovanje Evropske unije kot celote. Lizbonska pogodba tako Evropski uniji omogoča učinkovitejše in doslednejše delo v svetu; povezuje namreč različne sklope zunanje politike EU, kot so diplomacija, varnost, trgovina, razvoj, humanitarna pomoč in mednarodna pogajanja, zaradi česar lahko Evropa odločneje nastopa v odnosih s partnerskimi državami in organizacijami po vsem svetu (Evropska unija 2010d).

6.2 INSTITUCIONALNE SPREMEMBE NA PODROČJU ZUNANJEGA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE

6.2.1 Evropski parlament

»Čeprav se tako imenuje, je Evropski parlament le drugotni zakonodajalec, ki ima bistveno ožje zakonodajne pristojnosti in sorazmerno manjšo politično moč, kot jih imajo v demokratičnih državah nacionalni parlamenti« (Bebler 2007, 137). Kljub temu danes predstavlja pomembno institucijo, sestavljeno iz evropskih poslancev, ki so od leta 1979 voljeni na neposrednih volitvah v vseh državah članicah. Prav zaradi tega uživa EP, med vsemi institucijami EU, najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti.

Na področju zunanje delovanja delujejo tri stalni parlamentarni odbori: Odbor za razvoj, Odbor za mednarodno trgovino ter Odbor za zunanje zadeve, ki vključuje Pododbor za človekove pravice in Pododbor za varnost in obrambo.

Odbor za razvoj je pristojen zlasti za spodbujanje, izvajanje in spremljanje politike razvoja in sodelovanja Unije, politični dialog z državami v razvoju, tako dvostranskimi kot v ustreznih mednarodnih organizacijah in medparlamentarnih forumih, pomoč in sporazume o sodelovanju z državami v razvoju ter spodbujanje demokratičnih vrednot, dobrega vodenja in človekovih pravic v državah v razvoju (Evropski parlament 2010a).

Odbor za mednarodno trgovino je pristojen za zadeve, ki se nanašajo na vzpostavljanje in uveljavljanje skupne trgovinske politike Unije in njene zunanje gospodarske odnose, zlasti finančne, ekonomske in trgovinske odnose s tretjimi državami in regionalnimi organizacijami, ukrepe tehničnega usklajevanja ali standardizacije na področjih, na katerih veljajo področja mednarodnega prava, odnose z ustreznimi mednarodnimi organizacijami in organizacijami, ki spodbujajo regionalno gospodarsko in trgovinsko integracijo zunaj Unije ter odnose s Svetovno trgovinsko organizacijo (Evropski parlament 2010b).

Odbor za zunanje zadeve je pristojen za vprašanja skupne zunanje in varnostne politike in evropske varnostne in obrambne politike, odnose z drugimi institucijami EU, OZN in drugimi mednarodnimi organizacijami ter medparlamentarnimi skupščinami glede zadev, ki spadajo v njihovo pristojnost, krepitev političnim odnosov z drugimi

državami, posebej tistimi v neposredni bližini Unije, preko programov sodelovanja in pomoči ali mednarodnih sporazumov, kot so sporazumi o pridružitvi in partnerstvu, začetek ter spremljanje in zaključek pogajanj o pristopu evropskih držav k Uniji ter vprašanja v zvezi s človekovimi pravicami, zaščito manjšin in spodbujanjem demokratičnih vrednot v tretjih državah (Evropski parlament 2010c).

Politična moč EP se je skozi postopek integracije povečevala, saj so se z vsako pogodbo moč in pooblastila parlamenta širila. Tudi Lizbonska pogodba nadaljuje to tradicijo in postopek soodločanja (v Lizbonski pogodbi preimenovan na redni zakonodajni postopek) širi na nova področja in tako EP sedaj odloča o večini zakonodajnih predlogov, med njimi tudi na področju zunanjega delovanja, kot je npr. trgovinska politika in mednarodni sporazumi.

V členu 207 Lizbonske pogodbe (prejšnji člen 133 PES) je tako zapisano, da Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita ukrepe, s katerimi se opredeli okvir za izvajanje skupne trgovinske politike. Podobno je zapisano tudi v členih pogodbe, ki določajo delovanje na področju razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči. Ob tem je potrebno poudariti, da si EP pristojnosti deli s Svetom EU in tako po mnenju nekaterih avtorjev pogodba ne uvaja revolucionarnih sprememb. »Parlament si zakonodajno moč še vedno deli z državami članicami. Redni zakonodajni postopek ne velja za vsa področja in predvsem na področju zunanje in varnostne politike ostaja brez prave moči« (Hauptman 2009, 138). V členu 24 (prejšnji člen 11 PEU) je namreč zapisano, da za skupno zunanjo in varnostno politiko veljajo posebna pravila in postopki. V veliki večini jo namreč opredeljujeta in izvajata Evropski svet in Svet, ki odločata soglasno. Prav tako so pristojnosti EP okrnjene v členu 218 (prejšnji člen 300 PES), ki sicer dodeljuje parlamentu pristojnosti pri soglasjih k mednarodnim sporazumom. Zapisano je namreč, da je Svet po odobritvi EP sklepa mednarodne sporazume, pri tem pa so izključeni sporazumi, ki zadevajo skupno zunanjo in varnostno politiko.

Čeprav obstajajo določene spremembe pristojnosti EP na področju zunanjepolitičnega delovanja Unije, predvsem kar zadeva sodelovanje EP v postopkih soodločanja z Svetom, Lizbonska pogodba moč parlamenta na zunanjepolitičnem področju, ne povečuje veliko. V okviru "drugega stebra" namreč odločanje ostaja izrazito medvladne

narave. Prav tako pa veliko moč ohranja tudi Evropska komisija. »Parlament je sicer še vedno edino neposredno izvoljeno telo v sistemu EU, vendar njegova vloga ostaja šibkejša v primerjavi z vlogo Sveta EU in večkrat tudi v primerjavi z vlogo Evropske komisije« (Hauptman 2009, 138).

»Postopek soodločanja se je že pred sprejetjem Lizbonske pogodbe (2007) uporabljal za sprejem dveh tretjin evropske zakonodaje« (Hauptman 2009, 135), vendar ne za področje zunanjega delovanja Unije. Pristojnosti Parlamenta so na tem področju segale le do posvetovalnega zakonodajnega postopka, ki se je z Lizbonsko pogodbo preimenoval v "posebni" zakonodajni postopek. Kljub temu poskuša EP povečati in krepiti svoje pristojnosti na področju zunanjega delovanja, kar se kaže tudi ob zasliševanju kandidatov za evropske komisarje ali Visoke predstavnice oziroma želji Parlamenta po zasliševanju kandidatov za vodje delegacij EU.

Ob pregledu sprememb, ki jih prinaša Lizbonska pogodba EP, pa ne smemo pozabiti na spremenjeno vlogo nacionalnih parlamentov.

Lizbonska pogodba priznava in utrjuje vlogo nacionalnih parlamentov, ki so ob upoštevanju vloge evropskih institucij bolj vpeti v delo Evropske unije. Z novo določbo so jasno navedene pravice in obveznosti nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, bodisi pri obveščanju parlamentov, nadzoru nad izvajanjem načela subsidiarnosti, mehanizmih ocenjevanja na področju svobode, varnosti in pravice ali reviziji pogodb (Evropska unija 2010d).

Države članice lahko tako vplivajo na sprejemanje zakonodaje na evropski ravni, kar je pomembno predvsem za občutljivejša notranjepolitična področja, kar pa zunanja politika brez dvoma je. Države članice namreč nočejo izgubiti prevelike mere suverenosti oziroma želijo uveljaviti lastne zunanjepolitične cilje in zato poskušajo na oblikovanje evropske zunanje politike vplivati po različnih poteh.

6.2.2 Evropski svet

Evropski svet je dolgo predstavljal neformalno obliko političnega posvetovanja med predsedniki vlad držav članic Unije. Evropski svet je protokolarno najvišja oblika

rednega sodelovanja držav članic v okviru katerega so bile »po letu 1975 sprejete vse najpomembnejše odločitve za razvoj integracije« (Bebler 2007, 127).

Z Lizbonsko pogodbo je Evropski svet postal institucija EU, vendar pa ni pridobil zakonodajnih pristojnosti. Evropski svet tako še naprej daje Uniji spodbude in splošne politične smernice za razvoj ter opredeljuje prednostne naloge in cilje. »Evropski svet sestavljajo voditelji držav oziroma vlad držav članic ter njegov predsednik in predsednik Komisije. Pri njegovem delu sodeluje visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko« (Svet EU 2009a).

Lizbonska pogodba vzpostavlja institucijo "stalnega" predsednika Evropskega sveta z dveinpolletnim mandatom, z možnostjo vnovične izvolitve. Vse do sedaj so namreč to funkcijo opravljali voditelji držav predsedujočih Svetu EU, kar je na mednarodnem prizorišču nemalokrat povzročilo zmedo in nepoznavanje.

Naloge predsednika, ki ga izvoli Evropski svet, obsegajo predsedovanje Svetu in vodenje dela Sveta, pripravo in kontinuiteto dela Evropskega sveta v sodelovanju s predsednikom Komisije in na podlagi dela Sveta za splošne zadeve, prizadevanje za krepitev povezanosti in soglasja v Evropskem svetu ter poročanje Evropskemu parlamentu po vsakem zasedanju Evropskega sveta (Svet EU 2009a).

Tako je posodobljena institucija predsednika Evropskega sveta je pomembna zaradi večje prepoznavnosti EU in njenega delovanja v svetu, kar bo pomembno vplivalo na vsa področja delovanja Unije, tudi za področje zunanjepolitičnega delovanja. »Predvideno je tudi, da bo predsednik Evropskega sveta kot najvišji predstavnik EU prevzel vlogo vodenja političnega dialoga s tretjimi državami na najvišji ravni (nadomestil predsednika države oziroma vlade vsakokratne predsedujoče države)« (Kajnič in Marn 2009, 365).

6.2.3 Svet Evropske unije

»Svet Evropske unije je poglavitna politična institucija integracije, ki združuje najvišje zakonodajne in izvršilne pristojnosti« (Bebler 2007, 131). Čeprav je ena sama institucija, se glede na vsebino pogovorov, zasedanj Sveta EU udeležujejo različni

ministri držav članic, ki pokrivajo različna področja ter član EK, pristojen za določeno področje. Pomembno institucijo znotraj Sveta EU predstavljata diplomatski pripravljalni telesi COREPER I in COREPER II, stalni predstavniki držav članic, ki najmanj tedensko usklajujejo nacionalne interese in različna stališča držav članic.

»Države članice EU si prizadevajo razviti skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP). Vendar pa so zunanja politika, varnost in obramba zadeve, pri katerih posamezne nacionalne vlade ohranjajo neodvisen nadzor. Na teh področjih niso združile svoje nacionalne suverenosti, tako da je vloga Parlamenta in Evropske komisije v tem primeru omejena. Kljub temu pa lahko države EU veliko pridobijo, če sodelujejo pri teh zadevah, in Svet je glavni forum, na katerem poteka to "medvladno sodelovanje"« (Svet EU 2010a). Odločitve v Svetu se sprejemajo z glasovanjem, pri čemer imajo države z več prebivalci več glasov, vendar je število glasov ponderirano v dobro držav z manj prebivalci.

Na področju zunanjega delovanja Unije Svet deluje na področjih, ki zajemajo skupno zunanjo in varnostno politiko ter obrambno politiko, človekove pravice, mednarodno trgovino, razvojno pomoč ter mednarodne sporazume. Svet EU zastopa vlade držav članic oziroma nacionalne interese ter si z Evropskim parlamentom deli zakonodajne in proračunske pristojnosti. Z Lizbonsko pogodbo se Svet za splošne in zunanje zadeve razdeli na Svet za splošne zadeve in Svet za zunanje zadeve. Posredno na delovanje Sveta za zunanje zadeve vpliva sprememba institucije Visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko, saj le ta predseduje omenjenemu.

Pomembno vlogo zunanjepolitičnega delovanja EU prevzemajo tudi posebni predstavniki EU²⁷. Unija ima trenutno enajst²⁸ posebnih predstavnikov, ki »spodbujajo politike Evropske unije in interesov v nemirnih regijah in državah ter imajo dejavno vlogo pri prizadevanjih za utrditev miru, stabilnosti in pravne države« (Svet EU 2010b). Posebne predstavnike EU imenuje Svet EU na priporočilo Visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko. Posebni predstavniki EU namreč podpirajo delo

²⁷ angl. *Special Representatives of the European Union*

²⁸ Posebni predstavniki EU delujejo na področju Afganistana, afriških Velikih jezer, Bosne in Hercegovine, srednje Azije, Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, Gruzije, Kosova, Bližnjega vzhoda, Moldavije, južnega Kavkaza in Sudana.

Visokega predstavnika in so odgovorni za »razvijanje in pomoč pri uresničevanju zunanjepolitičnih cilje Unije v svetu« (Svet EU 2010b). Poleg omenjenih pa je Visoka predstavnica imenovala tudi nekaj »osebnih predstavnikov za posebna vprašanja, na primer za neširjenje orožja za množično uničevanje, človekove pravice in parlamentarne zadeve« (Svet EU 2010c).

»Da bi se lahko EU učinkoviteje odzvala na mednarodne krize, je Evropska unija vzpostavila "sile za hitro posredovanj". To ni evropska vojska: vojaki ostanejo člani svojih nacionalnih oboroženih sil in pod nacionalnim poveljstvom, njihova vloga pa je omejena na opravljanje humanitarnih, reševalnih in mirovnih nalog ter drugih nalog kriznega upravljanja« (Svet EU2010a). Pri delovanju in omenjenih operacija Svetu za zunanje zadeve pomaga »Politični in varnostni odbor, Vojaški odbor Evropske unije in Vojaški štab Evropske unije, ki ga sestavljajo vojaški strokovnjaki, ki jih države članice začasno napotijo v Sekretariat Sveta« (Svet EU 2010a).

Svet za zunanje zadeve tako dobi stalnega predsedujočega, pri čemer se zopet zmanjša vloga predsedujoče države oziroma zunanjega ministra te države. Uveljavitev institucij predsednika Evropskega sveta in Visoke predstavnice za zunanje zadeve in varnostno politiko sicer predvideva večjo prepoznavnost Unije na mednarodnem prizorišču in večjo učinkovitost v izvajanju zunanjih dejavnosti Unije, ob tem pa prinaša tudi nezadovoljstvo držav članic, ki ob predsedovanju Svetu EU nimajo več toliko pristojnosti, kot so jih imele v preteklosti.

Na področju zunanjepolitičnega delovanja Svet EU še vedno ohranja glavno vlogo pri skupni zunanji in varnostni politiki, čeprav si nekaj več pristojnosti na področju sklepanja mednarodnih sporazumov in razvojne ter humanitarne pomoči, deli z Evropskim parlamentom, kot je zapisano že zgoraj.

6.2.4 Komisija EU

»Evropska komisija je najvišja uradniška institucija EU, ki združuje več zakonodajnih, izvršilnih in nadzornih pristojnosti ter stalno skrbi za delovanje Unije kot celote« (Bebler 2007, 143). Sestavlja jo 26 komisarjev in predsednik Komisije, iz 27 držav članic. Vsi člani EK so zavezani k delovanju v korist celotne skupnosti, ne glede na

nacionalno pripadnost. »Komisija je politično odgovorna Evropskemu parlamentu. Člani Komisije se udeležujejo sej Evropskega parlamenta in njegovih odborov, na katerih pojasnjujejo in zagovarjajo svoje delovanje« (Bebler 2007, 145). Prav tako EP zasliši kandidate za komisarje in predsednika Komisije in potrdi sestavo le-te.

Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je bila prav EK tista, ki je, skupaj z Visokim predstavnikom za skupno zunanjo in varnostno politiko in predsedujočim Evropskemu svetu, zastopala interese Unije ter predstavljala skupnost v svetu. Na področju zunanjega delovanja so v sestavi zadnje Evropske komisije, pred Lizbonsko pogodbo, delovali trije komisarji. Delovali so na področjih razvoja in človekoljubne pomoči, trgovine ter zunanjih odnosov in sosedske politike.

Že pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe EK ni imela edinstvene priložnosti predlaganja zakonodaje na področju skupne zunanje in varnostne politike, na tem področju države članice še vedno predstavljajo zelo pomembno vlogo in se niso pripravljene odreči svojemu privilegiranemu položaju. Veliko več moči in pristojnosti pa je imela Komisija na področju razvojnega sodelovanja, trgovinske politike in humanitarne pomoči, kjer svojo moč tudi po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, ohranja. Na področju zunanjih odnosov tako danes delujejo, poleg Visoke predstavnice, trije komisarji, ki pokrivajo področja razvoja, trgovine ter mednarodnega sodelovanja, humanitarne pomoči in kriznega odzivanja.

Lizbonska pogodba spreminja delovanje EK v toliko, da ukinja položaj komisarja za zunanje zadeve, katerega pristojnosti prevzame Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko. Predhodno ureditev, kjer sta bila za zunanjepolitično delovanje Unije zadolžen tako evropski komisar kot tudi Visoki predstavnik, se z nastopom Lizbonske pogodbe ukinja. Poleg tega pa Visoka predstavnica za zunanje zadeve in varnostno politiko igra zelo pomembno vlogo znotraj EK, saj je ena izmed podpredsednic Komisije. Visoka predstavnica je tako "dvoklobučnica", saj naj bi se s tem izboljšala komunikacija in usklajenost delovanja med evropskimi institucijami, kar je bil do sedaj eden glavnih očitkov neučinkovite zunanje politike Unije.

Spremembe v organizaciji delovanja EK je povzročilo tudi oblikovanje Službe za zunanje delovanje, institucije, ki se oblikuje vzporedno z krepitvijo funkcije Visoke predstavnice za zunanje zadeve in varnostno politiko. Že v začetku leta 2009 so se

namreč vzpostavitvi delovanja omenjene institucije začela prilagajati predstavništva Evropske komisije po svetu. Pravzaprav se vsa predstavništva EK sedaj imenujejo delegacije EU, nekaj pa jih ima tudi razširjena pooblastila. »EU je 54 od skupno 136 delegacij Evropske komisije v tretjih državah že preoblikovala v misije, ki delujejo podobno kot veleposlaništva in lahko govorijo v imenu celotne Unije« (Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje 2010a).

Delegacije EU tako usklajujejo delovanje držav članic v tretjih državah in vodje delegacij lahko, s soglasjem vseh držav članic, govorijo v imenu Unije. Pravzaprav te delegacije prevzemajo naloge in pristojnosti, ki so jih pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe opravljala veleposlaništva predsedujočih držav. To je torej še ena izmed institucionalnih sprememb, ki zmanjšuje vlogo rotirajočega predsedstva Unije in povečujejo vlogo Unije kot celote, seveda vse z namenom povečati prepoznavnost in učinkovitost EU in njenih zunanjih politik v svetu.

Komisija z določili Lizbonske pogodbe navidezno izgublja del pristojnosti na področju zunanjega delovanja. Ta videz ustvarja dvojni položaj Visoke predstavnice za zunanje zadeve in varnostno politiko. Dejansko stanje pa je drugačno. Visoka predstavnica deluje iz stavbe Komisije, velika večina osebja skupne službe za zunanje delovanje je iz vrst uradnikov Komisije, financiranje SVOP poteka pretežno iz proračuna Komisije ipd.

»Nekaj kril ji bo pristigla tudi institucija novega predsednika Evropskega sveta« (Polajnar 2009, 90). Ena izmed njegovih temeljnih nalog je namreč predstavljanje Unije v svetu in oblikovanje zunanjih politik skupnosti.

6.2.5 Visoka predstavnica za zunanje zadeve in varnostno politiko

Z namenom usklajevanja delovanja zunanjih politik Unije in večje učinkovitosti na področju izvajanja teh politik ter boljše prepoznavnosti v svetu, sta se tako že z uveljavitvijo pogodbe 1. decembra 2009 ustanovili instituciji Visokega predstavnika za zunanjo in varnostno politiko ter Predsednika Evropskega sveta. Nova obraza naj bi tako zunanji politiki Unije zagotovila večjo prepoznavnost v svetu, kar je eden izmed temeljnih ciljev Lizbonske pogodbe ter številnih dokumentov pred njo, ter večjo

usklajenost med zastavljenimi in uresničenimi cilji na področju zunanjega delovanja Unija.

Funkcija Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko je bila uvedena že leta 1997 in predstavlja eno najpomembnejših od sicer mnogih sprememb, uvedenih z Amsterdamsko pogodbo. »Od takrat je bil visoki predstavnik EU za SZVP Javier Solana. Svetu je pomagal pri reševanju zunanjepolitičnih vprašanj, saj je sodeloval pri oblikovanju, pripravi in izvajanju političnih odločitev. V imenu Sveta je vodil politični dialog s tretjimi stranmi. Predsedstvo, ki deluje po načelu šestmesečne rotacije, je predsedovalo Svetu, zastopalo Unijo v zadevah SZVP, izvajalo sprejete sklepe in zagovarjalo stališča EU na mednarodni ravni« (Svet EU 2009b).

Čeprav je Lizbonska pogodba predvidevala vzpostavitev položaja zunanjega ministra EU, so se temu pojmovanju raje izognili, saj vzbuja bojazen, da se EU spreminja v "super državo". Naziv tako ostaja Visoki predstavnik EU za zunanjo in varnostno politiko, »a za tem nazivom Lizbonska pogodba vendarle uvaja spremembe, ki naj bi EU pri izvajanju zunanje politike zagotovile še večjo prepoznavnost, težo in kontinuiteto v svetu« (Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje 2009).

Naloge Visoke predstavnice so še vedno opredeljene s členoma 18 in 27 Pogodbe o delovanju Evropske unije, poleg tega pa spremembe Lizbonske pogodbe predvidevajo, da Visoka predstavnica izvaja naloge na področju zunanjih zadev, ki so jih do zdaj izvajali predsedstvo, delujoče po načelu šestmesečne rotacije, visoki predstavnik za SZVP in komisar za zunanje odnose.

Visoka predstavnica za zunanje zadeve in varnostno politiko tako vodi

skupno zunanjo in varnostno politiko Unije, s predlogi prispeva k razvoju te politike, ki jo izvaja v skladu s pooblastili Sveta, in zagotavlja izvajanje sprejetih sklepov na tem področju; predseduje Svetu za zunanje zadeve; je ena od podpredsednic in podpredsednikov Komisije. Skrbi za doslednost zunanjepolitičnega delovanja Unije. Na Komisiji je odgovorna za obveznosti, ki jih ima ta institucija na področju zunanjih odnosov in usklajevanje drugih vidikov zunanjega delovanja Unije; zastopa Unijo v zadevah na področju skupne zunanje in varnostne politike, v imenu Unije vodi politični dialog s tretjimi

stranmi, v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah zagovarja stališče Unije; je odgovorna za Evropsko službo za zunanjepolitično delovanje ter delegacije Unije v tretjih državah in mednarodnih organizacijah (Svet EU 2009b).

Kot je že zapisano zgoraj je Visoka predstavnica ena od podpredsednikov EK, stalno predseduje svetu zunanjih ministrov EU, prevzela pa je tudi odgovornost za delovanje Komisije na področju zunanjih odnosov, za kar je bil do sedaj pristojen eden od komisarjev. Nova funkcija »zagotavlja večji učinek, doslednost in prepoznavnost zunanjepolitične dejavnosti EU« (Evropska unija 2010d) ter omogoča poenotenje stališč Sveta in Komisije ter usklajevanje politik in učinkovitejše soočanje s svetovnimi izzivi.

Do sedaj se je nemalokrat zgodilo, da uspehi, napor in aktivnosti Unije v zunanjih politikah niso bili učinkovito predstavljeni in so ostajali neopaženi prav zaradi mnoštva aktivnosti in različnih nosilcev aktivnosti zunanjih politik EU.

Že v preteklosti je funkcija Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko prinesla EU večjo prepoznavnost. Javier Solana si je namreč v mednarodni skupnosti pridobil zaupanje in prepoznavnost ter uspešno vodil delovanje Unije na področjih zunanjih odnosov. Tako njegova funkcija in pooblastila kot verjetno tudi njegova osebnost so oblikovali pomemben mejnik na področju zunanjega delovanja EU. Preoblikovana institucija, večja pooblastila in nov obraz pa bodo poskušali to pot nadaljevati.

6.2.6 Služba za zunanje delovanje EU

Kot smo zapisali že v zgornjih poglavjih je Lizbonska pogodba na področju zunanjega delovanja Unije sprožila predvsem proces institucionalnega prilagajanja skupnosti zapisanim novostim ter dala nov zagon za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev.

Služba za zunanje delovanje²⁹ pomaga Visokemu predstavniku pri izpolnjevanju njegovih nalog in predstavlja popolnoma novo institucijo na področju zunanjega delovanja EU.

»Evropska služba za zunanje delovanje je skupna evropska diplomatska služba, ki zagotavlja podporo delu visokega predstavnika in je pod njegovo neposredno pristojnostjo. Evropska zunanja služba ne nadomešča diplomatsko-konzularnih predstavništev držav članic, pač pa deluje v tesnem sodelovanju z njimi« (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2010c).

Pravna podlaga o organizaciji in delovanju EEAS, ki je samostojna služba (*sui generis*) in ločena od Komisije in sekretariata Sveta, je zapisana v 27 členu Lizbonske pogodbe, kjer je določeno, da služba deluje v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic in jo sestavljajo uradniki iz ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta in Komisije ter osebje iz nacionalnih diplomatskih služb držav članic. Sklep Sveta določa organizacijo in delovanje Evropske službe za zunanje delovanje. Svet odloča na predlog visokega predstavnika po posvetovanju z Evropskim parlamentom in po odobritvi Komisije.

Temeljna naloga EEAS je tako pomagati Visokemu predstavniku pri »zagotavljanju doslednosti in usklajevanju zunanjepolitičnega delovanja EU ter pri pripravi predlogov in njihovem izvajanju, ko jih bo Svet sprejel. Pomagala bo tudi predsedniku Evropskega sveta ter predsedniku in članom Komisije pri opravljanju njihovih funkcij na področju zunanjih odnosov ter hkrati zagotavljala tesno sodelovanje z državami članicami« (Svet EU 2009b).

Če sta spremembi vzpostavitve institucije Visokega predstavnika in predsednika Evropskega sveta stekli zlahka, se je proces nekoliko upočasnil pri vzpostavljanju Evropske službe za zunanje delovanje, s katero bo »Unija bolje branila svoje interese in vrednote v svetu« (Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje 2010b). Zaradi pomembnosti področja delovanja je med evropskimi institucijami kot tudi državami članicami, nastala želja po prevladi v sami službi, kar je upočasnilo proces njenega

²⁹ angl. *European External Action Service*

formiranja. Institucije in države članice bi rade pridobile čim več mest v novi diplomatski službi, EP pa si želi čim večji nadzor in vpliv nad njenim delovanjem.

Zunanjepolitično delovanje Unije predstavljajo pomemben del delovanja Unije in stičišče mnogih interesov. Za učinkovitejše delovanje naj bi se tako združili oddelki različnih institucij Unije, kar med samimi institucijami povzroča boj za prevlado. »EEAS bodo sestavljali enotni geografski in tematski oddelki (pokrivali bodo vse regije in države), ki bodo pod pristojnostjo visokega predstavnika še naprej izvajali naloge, ki jih sedaj opravljajo ustrezne službe Komisije in sekretariata Sveta« (Svet EU 2009b).

Med samimi državami članicami je prišlo do razhajanj glede števila in geografske razporeditve zaposlenih v diplomatski službi. Geografsko ravnovesje med državami članicami bo v EEAS zagotovljeno. Večina zaposlenih bo iz obstoječega birokratskega sistema skupnosti, torej Komisije, Sveta in nacionalnih diplomatskih predstavništav, s čimer si predstavnike zagotovi tudi Slovenija. Slovenija se med področji osredotoča predvsem na Zahodni Balkan, saj je v interesu države, da se razmere v regiji čim prej stabilizirajo

Zagotovo je, da bo evropska diplomatska služba glede izvajanja politik in proračunske porabe odgovarjala EP, medtem ko bo glavne pristojnosti na področju razvojne in soseske politike obdržala Evropska komisija. Zdi se namreč, da je slednja z institucijama Visoke predstavnice in predsednika Evropskega sveta izgubila največ, zato se ni bila pripravljena odpovedati pomembnima področjema, kot sta trgovina in razvojno sodelovanje. Visoka predstavnica za zunanje zadeve in varnostno politiko je namreč za svojo izvolitev potrebovala tudi soglasje predsednika Evropske komisije.

Kljub omenjenim oviram je proces oblikovanja Službe za zunanje delovanje stekel in najbolj optimistični kritiki napovedujejo, da bo služba začela z delovanjem 1. decembra 2010, torej ob prvi obletnici delovanja Lizbonske pogodbe. Pred tem pa je potrebna še potrditev kadrovske in finančne uredbe s strani EP ter imenovanje vodij delegacij Unije, kar lahko nekoliko upočasni začetek delovanja »sodobne, učinkovite in izrazito evropske službe 21. stoletja« (Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje 2010b).

6.3 POSTOPKOVNE SPREMEMBE NA PODROČJU ZUNANJEGA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE

Lizbonska pogodba na področje zunanje delovanje Unije prinaša tudi številne postopkovne spremembe z namenom poenotenja zunanje politike in v pomoč institucionalnim spremembam. S celovitim pristopom na področju zunanjepolitičnega delovanja želi Unija oblikovati svojo podobo in utrditi svoj položaj v mednarodni skupnosti.

Avtorji Lizbonske pogodbe so namreč s prepletanjem institucionalnih in postopkovnih sprememb želeli ustvari skupnost, ki bo na zunanjem področju prepoznavna in enakopravni akter "velikim silam" v mednarodnem okolju. Veliko postopkovnih sprememb je vključenih že v zgornje poglavje, saj se prepletajo z institucionalnimi in bi jih težko ločili. Najpomembnejše pa sem zajela tudi v tem poglavju.

»Delovanje Unije je bolj pregledno in razumljivo. V Lizbonski pogodbi so določeni cilji in vrednote delovanja EU. Jasnejša je razmejitev med pristojnostmi Unije in njenimi članicami« (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2010d).

Lizbonska pogodba povečuje število področji na katerih Svet in EP odločata skupaj, kar povečuje pristojnosti EP. Poleg tega se poveča tudi število področji na katerih Svet odloča s kvalificirano večino. Prav tako je poenostavljen postopek sprejemanja zakonodaje. Če pogodba ne določa drugače namreč velja redni zakonodajni postopek.

Potrebno pa je opozoriti, da je prav na področju zunanje delovanja, natančneje skupne zunanje in varnostne politike, teh sprememb najmanj. »Skupna zunanja in varnostna politika in znotraj tega skupna varnostna in obrambna politika ostajata v okviru medvladnega sodelovanja. S tem sta obe politiki obdržali ločen način odločanja (načeloma soglasno odločanje držav članic) in ločene pravne akte, sprejemanje zakonodajnih aktov na teh dveh področjih je izključeno« (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2010d). Področja zunanje in varnostne politike so še vedno pomembna področja delovanja posameznih držav članic in le te se suverenosti na omejenih področjih niso pripravljene odpovedati.

Druge oblike zunanje delovanja, kot je npr. trgovina in razvoj ter oblike pomoči, ki niso zajete v skupni zunanji in varnosti politiki, so v veliki večini še vedno v pristojnosti

Evropske komisije. Evropska služba za zunanje delovanje namreč teh področji ne prevzema pod svoje okrilje v celoti. Kljub temu pa Astonova poudarja, da bo vrednost evropske službe za zunanje delovanje v združevanju številnih vzvodov vpliva EU - gospodarski in politični instrumenti ter civilni instrumenti in vojaški instrumenti za krizno upravljanje - v podporo enotni politični strategiji. EU bo bolj kot katerikoli drug trenutni akter na svetu zmožna mobilizirati tako široko paleto instrumentov, ki bodo podkrepjeni s težo in legitimnostjo 27 demokratičnih držav.

Med postopkovne novosti štejemo tudi imenovanje predsednika Evropskega sveta, kar je podrobno zapisano že v prejšnjem poglavju, spremembo pa brez dvoma predstavlja institucija Visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko.

Čeprav so institucije, njihovo delovanje in vloga na področju zunanjega delovanja Unije podrobno zapisani v prejšnjem poglavju, je potrebo poudariti, da bo s spremembami, ki jih prinaša Lizbonska pogodba, Visoki predstavnik izvoljen za pet let hkrati z novo Komisijo in bo stalni vodja Sveta ministrov za zunanje zadeve. Svet ministrov za zunanje zadeve bo namreč ločen od Sveta ministrov za splošne zadeve, ki mu bo še vedno predsedovalo rotirajoče predsedstvo.

Poleg postopkovnih sprememb znotraj institucij, želi Unija doseči enotnost tudi z uradnimi dokumenti, ki odražajo njena mnenja in ukrepe v svetu. Z namenom večje kredibilnosti se je namreč skupnost odločila za poenotenje dokumentov različnih institucij, ki izražajo mnenja Unije v svetu. Do sedaj je namreč na tem področju vladala zmeda, saj so se različne evropske institucije v svetu predstavljale z različnimi dokumenti, sklepi, uredbami, deklaracijami in skupnimi izjavami, kar je nemalokrat povzročilo zmedo med ostalimi mednarodnimi subjekti.

Potrebno je namreč razumeti, da Unijo sestavlja več institucij, med njimi 27 držav članic, vsaka izmed njih ima svojega predsedujočega in svoje pristojnosti, ob tem pa se predsedujoči Svetu EU zamenjajo vsakega pol leta.

6.4 PREHODNO OBDOBJE URESNIČEVANJA LIZBONSKE POGODBE MED ŠPANSKIM IN BELGIJSKIM PREDSEDOVANJEM SVETU EVROPSKE UNIJE

Prvi državi, ki sta se soočili z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe sta Španija in Belgija. Prevzeli sta namreč polletno predsedovanje Svetu EU. V svoja programa predsedovanja sta vnesti novosti, ki so načrtane z Lizbonsko pogodbo in se prilagodili novemu institucionalnemu delovanju Unije.

Uveljavitev Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 je prinesla bistvene spremembe v delovanje EU. Tako je Španija prva prevzela predsedovanje Uniji po uveljavitvi pogodbe in bilo je pričakovati, da se bo vpliv začasno predsedujoče države zmanjšal na račun sprememb, ki jih prinaša nova pogodba.

Vlogo predsedujočega je tako namesto ministrskega predsednika José Luis Rodríguez Zapatera prevzel stalni predsedujoči Evropskemu svetu Herman Van Rompuy, vlogo predsedujočega zunanjim ministrom pa je prevzela Visoka predstavnica za zunanjo in varnostno politiko Catherine Ashton in tako zasenčila španskega "šefa diplomacije" Angela Miguela Moratinosa.

»Med španskim predsedovanjem je tako pogosto prevladal občutek, da si španski politični vrh prizadeva obdržati mesto pod žarometi, ki po črki zakona sedaj pripada drugim; obenem pa so se vsi trudili ustvarjati vtis "dobrega sodelovanja" in "gladkega delovanja" Unije« (Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje 2010c). Zgleden primer slednjega predstavlja tudi imenovanje predsedujočega *Političnega in varnostnega odbora* Sveta EU, pomembne institucije na področju skupne zunanje in varnostne politike, ki je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe prepuščeno Visoki predstavnici. Le-ta je na mesto imenovala španskega predstavnika, vse z namenom, da bi se izognila zapletom in težavam.

Kot je ob začetku predsedovanja EU dejal José Luis Rodríguez Zapatero (2009), španski ministrski predsednik, si je Španija zastavila štiri prioritete: hitro in popolno vzpostavitev Lizbonske pogodbe, oživitve gospodarstva in ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, utrditev Evrope kot odgovornega in podpornega svetovnega akterja ter oblikovanje politik za ljudi 21. stoletja.

V programu svojega predsedovanja EU je Španija predstavila Evropo kot »globalnega, odgovornega in podpornega igralca«. Avtorji programa španskega predsedovanja, ki je potekalo v prvi polovici leta 2010, so zapisali, da Unija ne sme zamuditi zgodovinske priložnosti oblikovanja mednarodnega okolja.

Svoje cilje na področju zunanjepolitičnega delovanja Unije so razdelili na šest področji, in sicer skupno zunanjo in varnostno politiko, odnose EU z ZDA in Kanado, Latinsko Ameriko in Karibi ter Azijo ter sosedsko politiko in širjenje na Zahodni Balkan. Lizbonska pogodba namreč vsebuje vse potrebne instrumente za krepitev odnosov s sosedami in strateškimi partnerji, utrjevanje vodilnega položaja Unije ter nadaljevanje dela na območjih konfliktov ter vzpostavljanje miru, spoštovanja človekovih pravic in izkoreninjanja revščine.

Špansko predsedovanje si je tako zadalo okrepiti zunanjepolitično delovanje Unije, utrditi njen položaj v svetu in zagotoviti skupnosti večjo prepoznavnost. Prav tako je med cilji zapisano intenzivno sodelovanje z Visoko predstavnico za zunanje zadeve in varnostno politiko ter pospešeno krepitev Evropske obrambne agencije vzporedno s povečevanjem vojaških in civilnih zmogljivosti Unije. Poleg tega se je špansko predsedstvo zavezalo k uresničevanju razvojnih ciljev tisočletja, zmanjševanju revščine in lakote, finančni pomoči, boju proti klimatskim spremembam in pravični svetovni trgovini ter predvsem učinkovitosti vse razvojne pomoči.

Glavni dosežki španskega predsedovanja ne posegajo bistveno v zunanjepolitično delovanje Unije, saj je špansko predsedovanje zaznamovalo predvsem uveljavljanje in prilagajanje novim institucionalnim spremembam, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba. Predvsem pa je gospodarska in finančna kriza zasenčila vse druge prioritete in tako je bil napredek manjši od pričakovanega. Kot je dejal José Luis Rodríguez Zapatero (2010), je Španija na področju zunanjih odnosov dosegla pozitivne rezultate predvsem na srečanjih z državami in organizacijami Latinske in Srednje Amerike.

Predsedovanje Svetu EU v drugi polovici leta prevzela Belgija. Država je vodstvo Unije prevzela z začasno vlado in mnogimi notranjepolitičnimi težavami, vendar pa se je, po besedah belgijskih poslancev v Evropskem parlamentu, dobro pripravila in v predsedovanje vložila veliko dela. Prav težave pri oblikovanju nove vlade in vprašanje

uspešnosti predsedovanja EU ob notranjepolitičnih pretresih sta bila namreč pogost očitek Belgiji pred prevzemom predsedovanja.

Brez dvoma se Belgija zaveda svojega položaja in institucionalnih novosti, ki jih prinaša Lizbonska pogodba. Tako se je belgijski premier pripravljen umakniti v ozadje in, v nasprotju s španskim vodstvom, zagotoviti popolno podporo "prvima obrazoma" Unije. Belgijci so se tako odločili za bistveno omejeno in neizstopajočo vlogo rotirajočega predsedstva, kar pa je brez dvoma povezano tudi z notranjepolitičnimi težavami države.

Program belgijskega predsedovanja je vsebinsko nadaljevanje španskega programa in uvod v program madžarskega predsedovanja prihodnje leto. Prvič v zgodovini so se namreč države predsedujoče trojice združile in prilagodile svoje programe, vse z namenom večje učinkovitosti v izvajanju evropskih politik.

Prednostne naloge belgijskega predsedovanja so tako poleg uveljavljanja Lizbonske pogodbe in iskanja učinkovitih rešitev gospodarske krize in ustanovitve novega evropskega organa za finančni sektor, tudi »ustvarjanje novih delovnih mest, vzpostavitev evropskega azilnega sistema in dokončanje pogajanj o evropski diplomatski službi« (Evropski parlament 2010d).

Na področju zunanjega delovanja EU Belgija tako poudarja pomembnost Lizbonske pogodbe, ki bo okrepila skladnost delovanja Unije in povečala njen vpliv v svetu. V svojem programu predsedovanja se tako Belgija zavezuje, da bo naredila vse kar je v njeni moči, da se vzpostavi nemoteno delovanje novih institucij, v podporo predsedniku Sveta EU in Visoki predstavnici za zunanjo in varnostno politiko. Tako si belgijsko predsedovanja postavlja enega izmed glavnih ciljev, vzpostavitev Službe EU za zunanje delovanje.

Glede sodelovanja s tretjimi državami, se belgijsko predsedovanja osredotoča predvsem na tesnejše gospodarsko in finančno sodelovanje z državami Azijo ter okrepitev odnosov z afriškimi državami, predvsem na področju razvoja, miru, varnosti ter doseganja razvojnih ciljev tisočletja. Ob tem program belgijskega predsedovanja izpostavlja tudi začetek ustanavljanja Evropske prostovoljne enote za humanitarno

pomoč, nove institucije, ki jo formulira 214 člen Lizbonske pogodbe in je bila v času španskega predsedovanja popolnoma prezrta.

Na področju varnostne in obrambne politike Belgija nadaljuje oziroma dopolnjuje cilje španskega predsedovanja, saj se prav tako zavzema za povečanje civilnih in vojaških zmogljivosti Unije, krepitev Evropske obrambne agencije ter temu dodaja ohranjanje strateških odnosov med Unijo in zvezo NATO.

EU je pomembna donatorka razvojne pomoči in tako avtorji belgijskega programa predsedovanja predvidevajo njeno pomembno vlogo na konferenci OZN o napredku pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja, ki je predvidena za september 2010. Unija bo namreč še naprej posvečala pozornost spoštovanju in utrjevanju demokracije in človekovih pravic in si prizadevala za izboljšanje učinkovitosti razvojne pomoči.

Belgijski program predsedovanja omenja tudi skupno trgovinsko politiko in sodelovanje s Svetovno trgovinsko organizacijo, pri čemer se EU še vedno zavzema za liberalizacijo svetovne trgovine in zaključek multilateralnih pogajanj znotraj t.i. *Doha razvojne agende*.

Belgija želi tudi na področju zunanjega delovanja Unije ohraniti neizstopajočo vlogo, kar je zapisala tudi v svojem programu: »Kar zadeva zunanje zastopanje Unije, želi belgijsko predsedovanje čim bolj povečati potencial nove pogodbe in okrepiti skladnost vpliva unije, ne da bi ogrozili skupna sredstva delovanja. Spodbujalo bo enotnost zastopanja in zagotavljalo boljšo preglednost in usklajenost.«

V primerjavi s španskim programom predsedovanja EU se zdi belgijska agenda nekoliko manj obširna in ambiciozna in lahko bi rekli, da v njej ni prepoznati velikega zagona, kar je bilo avtorjem programa tudi očitano. Na drugi strani pa se zdi bistveno bolj sistematična, realnejša in zaradi tega lažje uresničljiva. Če sprejmemo trditev, da špansko predsedovanje ni prineslo vidnih rezultatov, je torej belgijski program to kar Unija potrebuje. Navsezadnje Belgija prevzema vodenje skupnosti že dvanajstič.

Belgijsko predsedovanje je sledilo španskemu, ki se je prvo soočilo z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, ki je vnesla pomembne spremembe v delovanje Unije. Glede na to, da še ni minilo leto dni od uveljavitve pogodbe, je njene pozitivne ali negativne učinke težko oceniti. Če je v začetku leta 2010 vladala manjša zmeda na evropskem prizorišču

in je tako začetek prehodnega obdobja uveljavljanja pogodbe zaznamovala predvsem gospodarska in finančna kriza, se zdi, da se stvari počasi umirjajo in bodo vse spremembe reformne pogodbe dokončno zaživele oziroma ugledale luč sveta. Seveda pa bo ob tem potrebna prilagodljivost in učinkovito delovanje tako evropskih institucij, kot tudi držav članic.

7 ZAKLJUČEK

Evropska unija si je skozi zgodovino izoblikovala pomembno mesto v mednarodni skupnosti. Ekonomska integracija, ustanovljena z namenom preprečevanja konfliktov na evropski celini, se je namreč skozi razvoj spremenila v politično integracijo, ki danes vključuje 27 držav članic. Predstavlja skupnost držav, ki so skozi skupne vrednote, norme, cilje in interese oblikovale edinstveno politično tvorbo, h kateri članstvu strmi večina evropskih držav.

Skupnost, ki jo je v začetku sestavljalo šest držav in je temeljila na ekonomski integraciji danes predstavlja enega vodilnih subjektov v mednarodni skupnosti. Vse večja ekonomska moč integracije je namreč pripeljala do političnega sodelovanja držav članic in oblikovanja skupnih zunanjih politik.

Sodelovanje med državami, skupinami držav in mednarodnimi organizacijami postaja vse pomembnejši element sodobne mednarodne skupnosti. Evropska unija kot skupina držav tako oblikuje svojo zunanjo politiko, katere interese in cilje nato zastopa na mednarodnem prizorišču. Evropska unija poskuša delovati enotno in učinkovito, vendar, kot smo videli v pričajučem delu, to vedno ni enostavno in mogoče.

Čeprav nekateri avtorji zagovarjajo trditev, da ne moremo govoriti o zunanji politiki EU, saj le ta ni država, sem v svojem diplomskem delu poskušala preseči tradicionalno opredelitev zunanje politike in evropsko zunanjo politiko definirati kot zunanjo politiko skupine držav, ki pa ima brez dvoma tudi lastnosti zunanjih politik posameznih držav, predvsem kar zadeva oblikovanje interesov in cilje ter izvajanja, torej sredstev zunanje politike. Seveda je znotraj EU vse to nekoliko bolj zapleteno kot pri posameznih državah, saj gre pri zunanjepolitičnem delovanju Unije za uskladitev interesov in delovanja skupine držav.

Zunanjepolitično delovanje EU zajema širok krog dejavnosti, ki so usmerjene v mednarodno skupnost. Skupna zunanja in varnostna politika, obrambna politika, razvojno sodelovanje, zunanja trgovina, humanitarna in intervencijska pomoč ter predpristopna pomoč so glavna področja delovanja EU na zunanjepolitičnem področju. EU se zaveda svoje moči v svetu in odgovornosti, ki jo ima do ostalih subjektov mednarodne skupnosti.

Skozi svoje zunanjepolitično delovanje Unija širi svoje vrednote, se zavzema za demokratičnost, spoštovanje človekovih pravic ter razvoj gospodarstev in trgovine. EU je aktivno vključena v reševanje mednarodnih problemov in konfliktov in z različnimi oblikami pomoči deluje na številnih kriznih žariščih po celem svetu.

Kljub temu pa je zunanjepolitično delovanje EU mnogokrat prepoznano kot neučinkovito. Pristojnosti na področju zunanjih odnosov se namreč delijo med institucije EU in države članice, kar pogosto pripelje do neučinkovitosti pomoči oziroma prepočasnega odziva na krizne situacije, kot so npr. naravne nesreče. Prav zaradi zapletenosti delovanja evropskih institucij ter občasnega konflikta interesov med državami članicami, ki pripelje do upočasnitve izvajanja zunanjih politik, nekateri avtorji imenujejo EU »*paper tiger*«. Izraz ponazarja nekaj, kar je navidez nevarno, vendar v resnici neškodljivo.

Prav zaradi slednjega in želje Unije, da v svetu postane bolj prepoznavna in njeno zunanjepolitično delovanje bolj enotno in učinkovito, je 1. decembra 2009 v veljavo stopila Lizbonska pogodba. Le-ta na področje zunanjepolitičnega delovanja EU uvaja številne institucionalne in postopkovne spremembe, z namenom večje učinkovitosti in enotnosti zunanjega delovanja EU in večje prepoznavnosti Unije v svetu.

V svojem diplomskem delu sem se tako osredotočila na analizo zunanjega delovanja EU ter predvsem sprememb, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba na omenjeno področje. Zastavljene hipoteze sem preverjala z analizo primarnih in sekundarnih virov ter predvsem reformne pogodbe same ter njenih učinkov v prvih mesecih delovanja, pri čemer sem se osredotočila na delovanje evropskih institucij in špansko ter belgijsko predsedovanje Svetu EU.

EU je največja donatorica razvojne pomoči. Unija in njene države članice namreč zagotovijo več kot polovico svetovne razvojne pomoči, pa vendar EU v svetu ni prepoznavna po svoji vlogi na področju razvojnega sodelovanja. Prav tako je donatorica humanitarne in intervencijske pomoči v primeru naravnih in drugih nesreč in prav tako ni prepoznavna po svoji humanitarnosti. To sta le dva primera, ki pričata o slabi prepoznavnosti EU in njenega delovanja v širšem mednarodnem okolju. Zunanje delovanje EU, ki presega okvire varnostne in obrambne ter zunanje trgovinske politike, je tako slabo prepoznavno v svetu, kar **potrjuje veljavnost moje prve hipoteze o**

velikem razkoraku med vloženimi sredstvi v zunanjepolitično delovanje Unije in prepoznavnosti le-te. Vzroki slednjega so povezani tudi z mojo drugo predpostavko.

Pristojnosti na področju zunanjega delovanja EU so razdeljene med različne institucije (Svet EU in Evropska komisija) in države članice. Področje zunanjih odnosov je namreč zelo pomemben element delovanja skupnosti in držav članic, zato se evropske institucije in države članice niso pripravljene odpovedati svojim pristojnostim in suverenosti. To se odraža v neenotnem in neučinkovitem izvajanju zunanjih politik, saj pogosto prihaja do različnih interesov med samimi institucijami ali posameznimi državami članicami. **Svojo drugo hipotezo lahko prav tako potrdim**, saj prav zaradi opisanega prihaja do odstopanj med razglašenimi cilji in dejanskimi učinki evropske zunanje politike. Tako cunami v Indijskemu oceanu konec leta 2004, kot tudi potres na Haitiju v začetku letošnjega leta sta namreč pokazala na prepočasen odziv evropske skupnosti, predvsem v primerjavi z drugimi močnimi mednarodnimi subjekti, kot so npr. ZDA. Podobno kažejo tudi sedanji odzivi na katastrofalne poplave v Pakistanu. EU sicer prizadetim območij nameni veliko finančne pomoči, vendar pa je kljub temu deležna številnih kritik zaradi prepočasnega odziva na svetovne težave in katastrofe ter pomanjkanja sil in sredstev za delovanje. Zapleteni postopki odločanja in delitve pristojnosti med evropskimi institucijami namreč povzročajo počasen odziv, kar je v mednarodni skupnosti deležno številnih kritik, saj se od "super sile" kot je EU pričakuje ravno nasprotno.

Z namenom zagotoviti večjo učinkovitost in enotnost na področju zunanjega delovanja EU ter krepiti njeno prepoznavnost in moč v svetu, so avtorji Lizbonske pogodbe oblikovali določila, ki zunanjepolitično delovanje nekoliko spreminjajo in uvajajo novi instituciji, ki bosta pripomogli k uresničevanju omenjenih ciljev. Institucija predsednika Evropskega sveta in okrepljena institucija Visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko naj bi tako pripomogli k večji prepoznavnosti EU v svetu ter oblikovanju splošnih usmeritev zunanjih dejavnosti Unije. Poleg tega se z Lizbonsko pogodbo ustanavlja tudi Evropska služba za zunanje delovanje, ki naj bi združevala zunanjepolitična področja delovanja Unije in pomaga pri delu Visoki predstavnici. Kljub optimističnim ciljem in zapisanim smotrom pa obstaja velika verjetnost, da želje avtorjev Lizbonske pogodbe ne bodo izpolnjene. Tudi po uveljavitvi reformne pogodbe še vedno obstaja problem medinstitucionalnega odnosa in evropske institucije ter "velike"

države članice se še vedno borijo za prevlado na področjih zunanje delovanja Unije, kar je vidno tudi pri težavah vzpostavljanja Evropske službe za zunanje delovanje. Tako uradništvo EK, kot tudi države članice bi si namreč rade zagotovile čim več vpliva v novi instituciji, saj to pomeni, da bodo tako lažje uresničevali svoje lastne interese in agende. Kot sem zapisala v tretji hipotezi je tako malo verjetno, da bodo vsi smotri zapisani v Lizbonski pogodbi doseže. Kljub temu pa je potrebno opozoriti na dejstvo, da od uveljavitve pogodbe še ni preteklo leto dni in da še ne moremo predvideti dolgoročnih posledic in učinkov, ki jih po na področje zunanjepolitičnega delovanja EU imela Lizbonska pogodba. **Veljavnost svoje tretje hipoteze lahko tako potrdim le delno**, na podlagi dosedanjih opažanj.

V želji po večji prepoznavnosti in moči svojega zunanjepolitičnega delovanja ter predvsem učinkovitosti in enotnosti slednjega, bo morala EU več pozornosti nameniti poenotenju interesov, postopkov delovanja in odločanja ter hitrosti odzivanja. Vse to pa je mogoče le z kompromisom med državami članicami in znotraj institucij Unije. Ob spremembah, ki jih poskuša uvesti Lizbonska pogodba se je namreč pokazalo, da poskušajo svoje interese in cilje na zunanjepolitičnih področjih uveljaviti tako posamezne države članice, kot tudi evropske institucije. Če bo EU želela postati močan mednarodni subjekt in se postaviti ob bok velikih silam, bodo tako posamezne države kot tudi uradništvo institucij, morali razlike preseči. Na mednarodnem prizorišču lahko EU namreč uspe le z enotnim nastopom, ki bo užival podporo celotne skupnosti.

Mednarodno življenje je preseglo klasično vzpostavljanje ravnotežja moči, vse bolj se namreč kaže, da je potrebno vzpostavljanje ravnotežij med novimi nasprotji, ki kljub povezanosti sveta in globalizaciji, razdvajajo sodobno mednarodno skupnost. Vse večja so nasprotja med razvitimi in nerazvitim svetom, svetovnim Severom in Jugom in zastrujejo se kulturna in civilizacijska nasprotja med Zahodom in ostalimi deli sveta. Tako se tradicionalno pojmovanje zunanje politike spreminja in vzpostavljajo značilnosti zunanje politike, katere pomembne naloge so postale odpravljanje revščine in lakote, spoštovanje človekovih pravic, varstvo pred terorizmom in kriminalom in varovanje okolja.

Tako mednarodna skupnost, kot tudi Evropska unija znotraj nje, se bosta morali v prihodnje soočiti z omenjenimi in številnimi drugimi težavami, ki bodo oblikovale

mednarodne odnose. EU kot najpomembnejša integracija na evropskih tleh vidi svojo prihodnost v oblikovanju mednarodne skupnosti. Namen ekonomske integracije, ki se je v manj kot pol stoletja razvila v močno politično skupnost, je tako skozi svoje zunanjepolitično delovanje oblikovati svetovno politiko, kar je tudi logična posledica njenega razvoja in naraščanja moči. Kljub temu pa bo morala Unija v doseg tega cilja vložiti mnogo sredstev, ki se ne bodo merila v finančnem obsegu, temveč sposobnosti integracije prilagajati se sami sebi in svojim ciljem.

8 LITERATURA

1. Ashton, Catherine. 2009. *Statement by EU Trade Commissioner Catherine Ashton at the plenary session of the Seventh WTO Ministerial Conference*. Dostopno prek: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=494&serie=298&-langId=en> (7. julij 2010).
2. Bebler, Anton. 2007. *Uvod v evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
3. Benko, Vladimir. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. --- 2000. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
5. Bertonsel, Irena. 2009. Sodelovanje s skupino afriških, karibskih in pacifiških držav V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 371–376. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
6. Bobek, Vito in Tjaša Živko. 2002. *Poslovni vodnik po skupni zunanjetrgovinski politiki Evropske unije*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
7. Bohte, Borut in Vasilka Sancin. 2006. *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
8. Brkan, Maja. 2009. *Pravne razsežnosti zunanje politike EU*. Ljubljana: GV Založba.
9. Cameron, Fraser. 2007. *An Introduction to European Foreign Policy*. London, New York: Routledge.
10. de Benito, Gonzalo, Luigi Narbone in Christian Koch. 2010. The bonds between the GCC and EU grow deeper. *The National*. Dostopno prek: <http://www.thenational.ae/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100613/OPINION/706129964/1080/WEEKENDER> (17. julij 2010).

11. Dovžan, Gašper 2009. Širitev Evropske unije V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 390–395. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
12. El-Agraa, Ali M., ur. 2007. *The European Union. Economics and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
13. Evropska komisija. 2002. *European solidarity with the victims of humanitarian crises. Humanitarian aid and the European Union*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/33/txt_en.pdf (19. julij 2010).
14. --- 2010a. *External Cooperation Programmes*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm (7. julij 2010).
15. --- 2010b. *Države v razvoju v hudi stiski. Finančna kriza resno ogroža države z nizkim prihodkom*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/news/external_relations/090408_1_sl.htm (25. julij 2010).
16. --- 2010c. *Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu. Letno poročilo o politiki humanitarne pomoči in njenem izvajanju za leto 2009*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0138:FIN:-SL:HTML> (19. julij 2010).
17. --- 2010d. *Enlargement*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm (25. avgust 2010).
18. Evropska unija. 2005. *Splošno poročilo o dejavnostih Evropske unije. Razvojna politika*. Dostopno prek: <http://europa.eu/generalreport/sl/2005/rg102.htm> (4. junij 2010).
19. --- 2010a. *External Trade*. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/comm/-index_en.htm (14. julij 2010).
20. --- 2010b. *Development*. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/dev/-index_en.htm (3. julij 2010).
21. --- 2010c. *Humanitarian Aid*. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/hum/-index_en.htm (20. juliji 2010).

22. --- 2010d. *Treaty of Lisbon*. Dostopno prek: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm (1. september 2010).
23. *Evropska varnostna strategija*. 2003. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISL.pdf> (25. julij 2010).
24. Evropski parlament. 2010a. *Razvoj*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=SL&body=DEVE> (20. avgust 2010).
25. --- 2010b. *Mednarodna trgovina*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=SL&body=INTA> (20. avgust 2010).
26. --- 2010c. *Zunanje zadeve*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=SL&body=AFET> (20. avgust 2010).
27. --- 2010d. *Predsedovanje EU prevzema Belgija, poslanci ne pričakujejo težav*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-76968-176-06-26-901-20100625STO76829-2010-25-06-2010/default_sl.htm (19. avgust 2010).
28. Feltham, Ralph George. 1970/1998. *Diplomatic Handbook*. London, New York: Longman.
29. George, Stephen in Ian Bache. 2006. *Politics in the European Union*. New York, Oxford: Oxford University Press.
30. Grizold, Anton in Bogomil Ferfila. 2000. *Varnostne politike velesil*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Grizold, Anton. 2002. Nova evropska varnostna arhitektura V *Nacionalna in mednarodna varnost*, ur. Marjan Malešič, 14–36. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Hauptman, Manica. 2009. Evropski parlament V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 134–138. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

33. Jaklič, Andreja. 2009. Zunanja trgovina in skupna trgovinska politika V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 443–448. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
34. Kajnič, Sabina. 2008. *Razvoj evropske zunanje politike: od evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Kajnič, Sabina in Matej Marn. 2009. Skupna zunanja in varnostna politika V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 359–366. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
36. *Lizbonska pogodba – The Lisbon Treaty*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (25. avgust 2010).
37. Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. 2010a. *Zunanja politika*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/ (28. marec 2010).
38. --- 2010b. *Evropska varnostna in obrambna politika*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/evropska_varnostna_in_obrambna_politika_evop/ (30. maj 2010).
39. --- 2010c. *Skupna zunanja in varnostna politika*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/skupna_zunanja_in_varnostna_politika_szvp/ (7. maj 2010).
40. --- 2010d. *Lizbonska pogodba*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/ (12. maj 2010).
41. Morgenthau, Hans Joachin. 1948/1995. *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.
42. Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika. Osnove teorije in prakse*. Ljubljana: Center za evropsko prihodnost in Znanstvenoraziskovalni center SAZU.
43. Plavšak Krajnc, Kristina. 2004. Javna diplomacija: temeljni koncept in trendi. *Teorija in praksa* 41 (3–4): 643–658.

44. Pliberšek, Eva in Maja Bučar. 2009. Razvojno sodelovanje V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 334–338. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
45. Polajnar, Peter. 2009. Evropska komisija V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 89–93. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
46. *Programme of the Belgian Presidency of the EU Council*. 2010. Dostopno prek: http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Programme_EN.pdf (10. avgust 2010).
47. Russett, Bruce in Harvey Starr. 1996. *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
48. Schneider, Cynthia P. 2006. Cultural Diplomacy. Hard to Define, but You' d Know It If You Saw It. *The Brown Journal of World Affairs* 13 (1): 191–203. Dostopno prek: <http://www.britannica.com/bps/additionalcontent/18/24443155/Cultural-Diplomacy-Hard-to-Define-but-Youd-Know-It-If-You-Saw-It> (14. januar 2010).
49. Simoniti, Iztok. 1985. *Mednarodne organizacije*. Ljubljana: Delavska enotnost.
50. Svet Evropske unije. 2009a. *Predsednik Evropskega sveta. Osnovne informacije*. Dostopno prek: https://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Background-President_of_the_EC_SL.pdf (18. avgust 2010).
51. --- 2009b. *Visoka predstavnica za zunanje zadeve in varnostno politiko/ Evropska služba za zunanje delovanje. Osnovne informacije*. Dostopno prek: https://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_SL.pdf (18. avgust 2010)
52. --- 2010a. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?lang=EN> (21. avgust 2010).
53. --- 2010b. *EU Special Representatives*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=EN> (25. avgust 2010).

54. --- 2010c. *Letno poročilo visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko o glavnih vidikih in osnovnih usmeritvah SZVP- 2009*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/show_Page.aspx?id=248&lang=sl (30. julij 2010).
55. Šalej, Štefan Bogdan. 2009. Odnosi Evropske unije z Latinsko Ameriko in Karibi V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 264–266. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
56. Thayer, Robert H. 1959. Cultural diplomacy: seeing is believing. *Vital Speeches of the Day* 25 (24): 740-744.
57. *The Programme of the Spanish Presidency of the Council of the European Union*. 2009. Dostopno prek: http://www.eu2010.es/comun/descargas/programa_EN.pdf (5. avgust 2010).
58. Toplak, Cirila. 2003. *Združene države Evrope. Zgodovina evropske ideje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
59. Udovič, Boštjan. 2007. Nove naloge slovenske diplomacije po vstopu Slovenije v Evropsko unijo V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 107–130. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
60. --- 2009. *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. *United Nations*. We can end poverty 2015. Millennium Development Goals. Dostopno prek: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (23. junij 2010).
62. Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje. 2009. *Catherine Ashton prevzema vodenje zunanje politike EU*. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novica/select/zunanji_odnosi/news/catherine-ashton-prevzema-vodenje-zunanje-politike-eu/877263749c/ (27. januar 2010).
63. --- 2010a. *Del predstavništva EU v tretjih državah z novimi pooblastili*. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novica/news/del-predstavnistev-eu-v-tretjih-drzavah-z-novimi-pooblastili/-a903582220/?tx_ttnews%5Byear%5D=2010&tx_ttnews%5Bmonth%5D=01 (25. julij 2010).

64. --- 2010b. *EU sprejela odločitev o vzpostavitvi diplomatske službe*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/vsebina-novica/news/eu-sprejela-odlocitev-o-vzpostavitvi-diplomatske-sluzbe/44cd147430/> (15. junij 2010).
65. --- 2010c. *Španija končuje predsedovanje EU v senci krize in bitke za pozornost*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/vsebina-novica/news/spanija-koncuje-predsedovanje-eu-v-senci-krize-in-bitke-za-pozornost/de0ee84c75/> (20. julij 2010).
66. Vegič, Vinko. 2009. Evropska varnostna in obrambna politika V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnč in Damjan Lajh, 119–125. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
67. Zapatero, José Luis Rodríguez. 2009. *Speech by the Prime Minister, José Luis Rodríguez Zapatero, on the priorities of the Spanish Presidency of the EU*. Dostopno prek: <http://www.eu2010.es/en/documentosynoticias/discursos/zapaterodiscurso.html> (20. julij 2010).
68. --- 2010. *Špansko predsedovanje: reševanje krize*. Dostopno prek: <http://www.onsilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=SL&-focusID=494> (16. julij 2010).